

# LA GESTION ÉCONOMIQUE PASSÉE AU CRIBLE

Ahmed Galal

Ishac Diwan  
Hoda Selim

Ibrahim Elbadawi  
Zafiris Tzannatos

Jala Youssef



FEMISE Rapport Euromed : 2017



**FEMISE Rapport Euromed : 2017**

# **LA GESTION ÉCONOMIQUE PASSÉE AU CRIBLE**

**Ahmed Galal**

**Ishac Diwan  
Hoda Selim**

**Ibrahim Elbadawi  
Zafiris Tzannatos**

**Jala Youssef**

**ECONOMIC  
RESEARCH  
FORUM**



**منتدى  
البحوث  
الاقتصادية**



Première publication en 2017  
FEMISE et ERF

Copyright © FEMISE Association

*Ce rapport a été élaboré avec le soutien financier de l'Union Européenne à travers le projet FEMISE sur " Support to Economic Research, studies and dialogues of the Euro-Mediterranean Partnership ". Le contenu de la publication relève de la seule responsabilité des auteurs.*

# Table des matières

<b>Préface</b> .....	iv
<b>Introduction</b> .....	1
<b>Chapitre 1 : Conséquences économiques de la transition politique</b> .....	7
1.1 Introduction .....	7
1.2 Équilibres macroéconomiques .....	10
1.3 Croissance économique : réelle .....	17
1.4 Croissance économique : potentielle .....	21
1.5 Conclusions .....	24
<b>Chapitre 2 : Mesures de politique macroéconomique</b> .....	31
2.1 Introduction .....	31
2.2 Comprendre le débat entre austérité et relance .....	32
2.3 Mesures de politique budgétaire .....	36
2.4 Mesures de politique monétaire .....	44
2.5 Cohérence de la politique monétaire et budgétaire .....	56
2.6 Conclusions .....	58
<b>Chapitre 3 : Mesures de politique sociale</b> .....	65
3.1 Introduction .....	65
3.2 Développement social .....	67
3.3 Réponses aux demandes sociales .....	72
3.4 Bilan des mesures sociales mises en place à ce jour .....	83
3.5 Remarques et conclusions .....	87
<b>Chapitre 4 : Transition politique et Développement économique</b> .....	91
4.1 Introduction .....	91
4.2 Les enjeux de la transition, aspects politiques et institutionnels .....	93
4.3 Évolution des régimes dans les pays arabes .....	96
4.4 Évolution de l'État et politique budgétaire .....	100
4.5 Le processus de croissance et l'évolution des relations entre l'État et les entreprises .....	105
4.6 Macro-gestion pendant et après les changements de régime .....	111
4.7 Conclusions .....	114
<b>Chapitre 5 : Changer de cap</b> .....	121
5.1 Introduction .....	121
5.2 Rétablir les équilibres macroéconomiques et la croissance économique .....	122
5.3 Vers une protection et une mobilité sociales plus efficaces .....	126
5.4 Combiner réforme économique et considérations politiques .....	128
5.5 Le rôle éventuel des acteurs extérieurs .....	130
5.6 Conclusions .....	132



# Préface

Le rapport Euromed de cette année pouvait difficilement ne pas choisir pour thème la gestion macroéconomique dans les pays du Sud méditerranéen. Le mouvement de révolte qui a ébranlé la Tunisie en décembre 2010, et s'est propagé ensuite à d'autres pays de la région, est allé de pair avec une grave récession économique, des déséquilibres macroéconomiques inquiétants et une hausse de la pauvreté. Dans le même temps, l'aspiration à une meilleure qualité de vie était extrêmement profonde de la part des populations. Les responsables politiques des pays en transition ont dû trouver un équilibre entre la réponse à ces aspirations et la nécessité de garantir la bonne santé future de leur économie. Ce rapport vise à évaluer les mesures prises pour négocier la transition et à formuler des propositions pour un avenir meilleur.

Le rapport porte sur cinq pays : l'Algérie, l'Égypte, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie. Il aborde la gestion économique de la transition sous différents angles : la gestion macroéconomique ; la croissance économique et l'emploi ; les questions sociales et les nouvelles situations politiques. Si l'analyse est de type positif dans l'ensemble, le rapport se clôt sur un chapitre normatif, qui préconise la meilleure voie à suivre.

Les principaux constats du rapport sont résumés dans l'introduction et je ne vais pas les reprendre ici. Je préfère profiter de l'occasion pour remercier les co-auteurs du rapport. Sans leur travail assidu et leur perspicacité, le présent rapport n'aurait pas pu être réalisé. Je tiens également à remercier la Commission européenne pour l'aide financière sans faille accordée au FEMISE au fil des ans. Cet appui a permis au FEMISE de réunir un groupe de chercheurs et de responsables politiques qui partagent un profond intérêt pour le développement durable sur les deux rives de la Méditerranée. Enfin, et surtout, je voudrais remercier Anita Saxena pour son excellent travail de mise au point du texte définitif, Namees Nabil pour sa relecture avisée et Maryse Louis pour sa supervision des opérations.

Ahmed Galal  
Ancien Président du FEMISE  
Janvier 2017



# Introduction

Après une longue période de stagnation politique, la région du Sud méditerranéen entrevoit enfin les prémices d'une mutation politique et économique. Un mouvement de révolte a débuté en Tunisie fin 2010 et s'est propagé ensuite à l'Égypte, aboutissant à l'éviction de Ben Ali et de Moubarak qui étaient à la tête de leur pays respectif depuis des décennies. Certains pays voisins (le Maroc et la Jordanie) ont connu une progressive ouverture politique quand d'autres se sont enlisés dans des conflits (la Syrie et la Libye). L'Algérie n'a pas remis en cause son régime, bien que l'état d'urgence appliqué depuis dix-neuf ans ait été levé. Le Liban a subi les répercussions du conflit syrien, mais son système politique est resté fondamentalement le même.

Plus de six ans après, les avancées sur le plan politique se révèlent partielles et inégales. Les révolutions tunisienne et égyptienne ont abouti à la chute de dirigeants autocratiques, ouvrant la voie à l'élection d'un nouveau président et d'un nouveau parlement et à l'adoption d'une nouvelle constitution. Les tensions sociales et politiques persistent néanmoins dans ces deux pays et les changements fréquents de gouvernement sont courants. Une autre solution politique reste à trouver. Au Maroc et en Jordanie, les dirigeants ont conservé les rênes du pouvoir, mais ont été contraints d'adopter certaines réformes. Le

Maroc a amendé sa constitution afin d'octroyer davantage de pouvoir au parlement et a convoqué de nouvelles élections législatives. En Jordanie, le roi a limogé plusieurs Premiers ministres et promis des réformes économiques et sociales. L'Algérie, comme indiqué ci-dessus, n'a connu aucun changement majeur en matière d'exercice du pouvoir ou de régime politique. Et si le Liban a réussi à maintenir un équilibre précaire entre les différentes communautés confessionnelles, la Syrie et la Libye peinent à trouver une solution politique. Aujourd'hui, la situation générale de la région est loin d'être stabilisée et les turbulences politiques se traduisent sous la forme de manifestations, voire parfois de violents affrontements.

Au-delà des frontières des pays en transition, le contexte régional est dominé par les tensions et les conflits géopolitiques. En Syrie, la transition est houleuse et effroyable en termes de pertes de vies humaines, de déplacement de population et de destruction des institutions et des infrastructures matérielles du pays, sans parler des dégâts causés au tissu social. Le conflit syrien a eu de graves répercussions sur la Jordanie et le Liban, et même sur certains pays membres de l'UE. Dans une moindre mesure, la violence que connaît la Libye a eu des effets néfastes en Tunisie et, depuis 2014, la chute des prix



du pétrole commence à peser sur les économies des exportateurs de pétrole (comme l'Algérie) ainsi que, dans une moindre mesure, sur celles des importateurs de pétrole (comme la Jordanie et l'Égypte) qui entretiennent des liens étroits avec le Conseil de coopération du Golf (CCG). En dehors de ces contextes nationaux et régionaux troublés, la situation mondiale reste sombre, les économies développées se remettant lentement de la crise financière internationale de 2008.

Comme on pouvait s'y attendre, les transitions politiques, combinées aux difficultés régionales et mondiales, ont eu des conséquences néfastes sur les économies des pays du Sud méditerranéen. Les conditions macroéconomiques se sont dégradées : des déséquilibres macroéconomiques accrus, une croissance économique anémique et une augmentation de la pauvreté en sont les traductions les plus manifestes. Les économies du Sud méditerranéen, qui se relevaient progressivement de la crise financière mondiale de 2008, ont connu en 2011 une baisse instantanée de la croissance du PIB par habitant, tombée à 0,4% alors qu'elle avoisinait les 2 pour cent pendant les années de la crise financière mondiale et avait même atteint des niveaux plus élevés, autour de 4 pour cent, entre 2003 et 2008. Le taux de chômage a grimpé en flèche en Égypte et en Tunisie (jusqu'à plus de 12 pour cent) et de façon encore plus alarmante chez les jeunes (jusqu'à plus de 35 pour cent).

La pression sur les équilibres macroéconomiques s'est d'autant plus intensifiée que les gouvernements ont été contraints de céder aux demandes de la population pour tenter d'endiguer une colère sociale de plus en plus forte. En raison d'une érosion de la marge de manœuvre budgétaire antérieure à la transition politique, le déficit budgétaire et la dette publique ont grimpé pour atteindre, en moyenne

et respectivement, 9 et 50 pour cent du PIB. En outre, le déficit de la balance courante a bondi à 9 pour cent du PIB en moyenne, conséquence de la baisse des recettes liées au tourisme et, dans certains cas, d'une augmentation du déficit commercial. Parallèlement, l'instabilité politique a déclenché une fuite des capitaux qui, dans de nombreux pays, a conduit les banques centrales à puiser dans leurs réserves de devises étrangères afin de maintenir des régimes de taux de change fixe. Ces réserves se sont par la suite taries. Au cours des premières années, les déséquilibres macroéconomiques se sont traduits par des dégradations répétées de la notation souveraine et par des coûts d'emprunt souverain plus élevés.

Le PIB par habitant des économies du Sud méditerranéen est timidement remonté à partir de 2012 pour atteindre 1 pour cent en moyenne entre 2012 et 2014. Néanmoins, malgré le temps écoulé depuis les émeutes, la croissance n'est pas encore revenue à son niveau d'avant la crise et certains avancent que la crise politique a peut-être nui à la croissance potentielle et/ou à long terme. En outre, dans plusieurs pays du Sud méditerranéen, comme l'Égypte et la Tunisie, les déséquilibres macroéconomiques persistent. Comme depuis 2011 rien n'a été fait pour y remédier, cela a considérablement réduit les réserves financières et vraisemblablement affaibli la résilience macroéconomique. Si ces déséquilibres perdurent, ils risquent de compromettre la viabilité budgétaire ainsi que celle de la position extérieure. En sus de ces problèmes de court terme, la région est confrontée à des difficultés de long terme plus que jamais préoccupantes : création d'emplois insuffisante, taux de chômage élevé (notamment chez les jeunes), faible essor du secteur privé, hausse de la pauvreté et des inégalités.

Tout au long de la transition, les dirigeants des économies du Sud méditerranéen sont confrontés à d'immenses difficultés, contraints de relancer la croissance économique tout en rétablissant les équilibres macroéconomiques. Ils sont pressés de répondre aux demandes sociales insistantes alors même qu'ils disposent de ressources limitées par la diminution des recettes et des paiements liés au tourisme, ainsi que par la fuite accrue des capitaux. On les somme de mettre en place des institutions politiques stables alors que leur mandat est trop court. On a espéré qu'ils commencent à jeter les fondations d'un État moderne, prospère et politiquement ouvert, alors même que les contestataires exigeaient une satisfaction immédiate de leurs revendications.

Les compromis qu'induit la poursuite de priorités diverses, et les politiques exigées pour y faire face, ont rendu leur tâche encore plus délicate. Ainsi, lutter contre les déséquilibres macroéconomiques nécessiterait de prendre des mesures d'austérité, mais celles-ci provoqueraient probablement une contraction de la production. À l'inverse, adopter des politiques expansionnistes (au travers d'une hausse des dépenses publiques ou de baisse des impôts) pour relancer la croissance pourrait sembler raisonnable, mais l'expansion budgétaire exercerait une pression sur le budget de l'État et augmenterait la dette publique, ce qui risquerait de compromettre la croissance à long terme. S'atteler à réduire la pauvreté et les inégalités concorderait avec les attentes des insurgés, mais en période de transition, les ressources sont le plus souvent limitées. Les gouvernements de post-transition ont également été confrontés à un autre problème, celui de la brièveté de leur mandat, sans parler de leur légitimité contestée.

En cherchant à évaluer les expériences de transition jusqu'à ce jour, le présent rapport fait le bilan des conséquences économiques et sociales du bouleversement et/ou de la transition politiques dans les pays du Sud méditerranéen, analyse les mesures prises afin d'améliorer leurs effets et propose plusieurs recommandations pour l'avenir. Le rapport se concentre sur le court terme et sur la façon dont différents pays ont négocié la transition pendant le Printemps arabe. En ce sens, il vient compléter plusieurs travaux récents sur les aspects économiques et politiques du Printemps arabe (comme par exemple Diwan et Galal, 2016 ; Amin et al, 2012 et Muasher, 2014), davantage orientés sur les problématiques de développement à long terme. Le rapport s'attache à répondre plus particulièrement aux questions suivantes :

- Quelles sont les conséquences économiques immédiates de la transition politique dans les pays du Sud méditerranéen ?
- Les dirigeants ont-ils pris les bonnes mesures pour répondre aux difficultés économiques et sociales liées à la transition politique ?
- En s'appuyant sur l'analyse de ces pays et leur évolution politique probable, que peut-on faire pour assurer des équilibres macroéconomiques plus sains, la création d'emploi et une meilleure intégration sociale ?

## Champs d'étude du rapport

Le rapport porte sur cinq pays du Sud méditerranéen en transition : l'Algérie, l'Égypte, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie. La Libye et la Syrie ont été laissés de côté parce que leur tâche prioritaire est de parvenir à une solution politique. Le

Liban représente un cas à part parmi les pays du Sud méditerranéen en ce qu'il n'a pas encore connu le type de transition dont il est question dans le présent rapport. De plus, sa configuration politique particulière mérite d'être traitée en tant que telle.

Les cinq pays étudiés dans le présent rapport sont néanmoins très différents en termes de dimensions, à la fois économiques et démographiques, et de niveau de développement économique. L'Égypte est de loin le plus peuplé : il concentre à lui seul près de la moitié de la population de ces cinq pays et compte 13 fois plus d'habitants que la Jordanie. Les cinq économies appartiennent au groupe des pays à revenus intermédiaires, mais les disparités sont patentes. En tant qu'exportateur de pétrole, l'Algérie affiche le plus haut RNB par habitant, alors que le revenu par habitant de la Jordanie et de la Tunisie (supérieur à 4 000 dollars des États-Unis) dépasse celui de l'Égypte et du Maroc.

En outre, si les pays traités dans le rapport partagent des caractéristiques culturelles et historiques, ils diffèrent du point de vue du régime politique, de l'histoire nationale et des groupes ethniques. Ainsi, la Jordanie et le Maroc sont des monar-

chies, alors que l'Égypte, la Tunisie et l'Algérie sont des républiques. Les pays du Maghreb ont été colonisés par la France, quand l'Égypte et la Jordanie ont été occupés par la Grande Bretagne. Le Maroc, l'Algérie et la Jordanie présentent une grande diversité ethnique, alors que les populations de l'Égypte et de la Tunisie sont plus homogènes.

L'hétérogénéité économique et politique de ces pays a deux conséquences sur l'analyse. D'une part, cette diversité enrichit l'étude et fait ressortir davantage de points de vue que si les pays se ressemblaient. D'autre part, l'hétérogénéité des contextes initiaux des pays veut dire que la généralisation d'un pays à l'autre n'est pas recevable, et qu'une attention toute particulière doit être portée aux circonstances nationales.

## Principaux constats du rapport

Les principaux constats du rapport sont les suivants :

- Premièrement, les économies du Sud méditerranéen ont connu, comme d'autres pays en transition, une dégradation des résultats économiques à la suite des agitations politiques qui ont débuté en décem-

**Tableau 1 : Principaux indicateurs économiques de 5 pays du Sud méditerranéen en transition, 2014**

	Population, total	RNB par habitant, méthode Atlas (en \$ des É.-U courants)	RNB par habitant, PPA (en \$ internationaux courants)	Exportations de biens et services (% du PIB)
Algérie	38,934,334	5490	13880	30,53
Égypte	89,579,670	3210	10280	14,43
Jordanie	6,607,000	5160	11910	43,28
Maroc	33,921,203	3070	7290	34,26
Tunisie	10,996,600	4230	11020	44,62

Source : Indicateurs du développement dans le monde, Banque mondiale.

bre 2010. L'ampleur de cette détérioration n'a pas toujours été supérieure à celle subie par d'autres pays en transition. S'agissant de la croissance, les pays du Sud méditerranéen en transition n'ont pas souffert des mêmes pertes de production que certains autres. En revanche, d'autres indicateurs (chômage, équilibre budgétaire, balance des comptes courants) se sont détériorés de manière plus marquée qu'ailleurs. Ces déséquilibres n'ont pas jusqu'à présent mis en péril la stabilité macroéconomique. Il n'est cependant pas évident que les finances restent viables si les déséquilibres macroéconomiques perdurent et si les capitaux étrangers n'arrivent pas à entrer.

- Deuxièmement, l'incidence de la transition politique sur les résultats économiques varie d'un pays à l'autre. L'Égypte et la Tunisie ont été plus directement exposés aux effets déstabilisateurs des remous politiques que la Jordanie, le Maroc et l'Algérie. La gravité de la situation économique dépend néanmoins principalement du contexte initial propre à chaque pays. Ainsi, les importants déséquilibres budgétaires qui existaient déjà en Égypte ont rendu le pays beaucoup plus vulnérable à la pression, aussi faible soit-elle. En Tunisie en revanche, où les déficits budgétaires étaient au départ très faibles, une détérioration six fois plus importante n'a porté le déficit qu'à 6 pour cent du PIB.

- Troisièmement, les premières mesures prises pour lutter contre la détérioration des conditions macroéconomique ont été d'ordre expansionniste dans la plupart des pays du Sud méditerranéen, afin de répondre aux demandes de la population. Tous les pays, hormis l'Algérie, ont néanmoins fini par solliciter l'aide du FMI. Pendant la période intérimaire, les politiques budgétaires et monétaires menées n'ont été ni cohérentes ni bien coordonnées.
- Quatrièmement, les pays du Sud méditerranéen ont répondu de manière différente aux conséquences sociales de la transition politique, mais toutes les mesures prises se sont le plus souvent révélées inadaptées et peu compatibles avec une stabilité sur le long terme et une croissance dynamique. Ils ont tous choisi d'améliorer la protection sociale, mais n'ont pas réussi à prendre en charge les risques maladies, vieillesse ou perte d'emploi. Surtout, ils n'ont accompli aucun progrès notable en matière de prestation de services sociaux, que ce soit en termes de qualité ou d'équité. Enfin, hormis la Tunisie et, dans une moindre mesure, le Maroc, ils n'ont pas octroyé plus de liberté à leurs citoyens.
- Cinquièmement, d'un point de vue politique, les cinq pays du Sud méditerranéen étudiés sont loin d'être parvenus à un cadre politique pluraliste, bien que la Tunisie s'efforce d'en prendre le chemin. Il est vrai que la Tunisie et l'Égypte ont chacun adopté une nouvelle constitution et organisé des élections présidentielles et lé-

gislatives libres, et que le Maroc et la Jordanie ont modifié leur constitution. Néanmoins, les nouveaux régimes politiques ne reflètent pas encore ces évolutions. Les évolutions politiques sont importantes en ce qu'elles dessinent les contours d'une éventuelle réforme économique.

- Sixièmement, si l'on envisage l'avenir, la liste des réformes prioritaires dans les pays du Sud méditerranéen en transition est longue, en particulier si l'objectif est d'aboutir d'une part à une prospérité partagée et, d'autre part à une inclusion politique. Le chapitre 5 précise les différentes priorités et avance que les partenaires extérieurs pourraient jouer un rôle positif en facilitant le processus.

## Organisation du rapport

Le rapport est organisé comme suit. Le chapitre 1 passe en revue les conséquences de la transition politique sur les résultats macroéconomiques de l'Algérie, de l'Égypte, de la Jordanie, du Maroc et de la Tunisie. Le chapitre 2 fait l'inventaire des mesures macro-politiques prises face aux bouleversements politiques et analyse l'efficacité des mesures adoptées. Le chapitre 3 traite de la réponse sociale faite aux demandes populaires dans la foulée des soulèvements. Le chapitre 4 retrace l'évolution des régimes politiques dans les pays arabes, mettant l'accent sur les liens entre les choix politiques et les différentes facettes du développement économique. Enfin, le chapitre 5 donne un aperçu des réformes prioritaires envisageables pour les pays du Sud méditerranéen et décrit le rôle que pourraient jouer les acteurs extérieurs.

## Bibliographie

- Amin, M., R. Assaad, N. Al-Baharna, K. Dervis, RM. Desai, NS. Dhillon, A. Galal, H. Ghanem, C. Graham and D. Kaufmann (2012) "After the Spring: Economic Transitions in the Arab World", *Oxford University Press*.
- Diwan, I. and A. Galal eds. (2016) "The Middle East Economies in Times of Transition" *International Economic Association Series*, vol. 155-V, Palgrave.
- Muasher, M. (2014) "The Second Arab Awakening: And the Battle for Pluralism", *Yale University Press*.

## CHAPITRE 1

# Conséquences économiques de la transition politique

### 1.1 Introduction

Avant que ne débutent les soulèvements à la fin de l'année 2010, on félicitait les pays du Sud méditerranéen pour leur croissance économique, tout particulièrement entre 2003 et 2008. Depuis, deux crises les ont frappés. La crise financière mondiale d'abord, qui a commencé en 2007 et abouti à un ralentissement planétaire de l'activité économique et des échanges, a provoqué une chute temporaire de leur croissance économique. L'explosion des révoltes politiques et sociales ensuite, qui ont porté un coup d'arrêt brutal aux premiers signes de rétablissement de la crise précédente.

Comme ailleurs, la transition politique a eu pour effet immédiat la dégradation des conditions macroéconomiques dans les pays du Sud méditerranéen. Déjà mis à mal par la crise financière mondiale, les équilibres macroéconomiques se sont encore détériorés, en particulier pendant les premières années des troubles, tandis que la pression fiscale s'accroissait en raison du choix de la plupart des gouvernements sud-méditerranéens d'accéder aux exigences de la population dans l'espoir d'apaiser les émeutes naissantes. La marge de manœuvre budgétaire s'étant déjà réduite avant même la période de transition

politique, les déficits et les dettes publiques se sont envolés. Les balances courantes ont été mises à rude épreuve en raison d'un tourisme en berne et, dans certains cas, de l'augmentation des déficits commerciaux. Dans le même temps, l'instabilité politique a provoqué une fuite des capitaux, obligeant les banques centrales de nombreux pays à puiser dans leurs réserves de change afin de maintenir des régimes de taux de change fixe. Au cours de ces premières années, l'affaiblissement des équilibres macroéconomiques s'est traduit par des dégradations répétées de la notation souveraine et une hausse des taux d'emprunt souverain.

Parallèlement, les économies sud-méditerranéennes ont enregistré un effondrement immédiat de la croissance du PIB par habitant, tombée à 0,4 pour cent en 2011 alors qu'elle était de 2 pour cent pendant la crise financière mondiale et proche de 4 pour cent entre 2003 et 2008. Le chômage a également grimpé en flèche en Égypte et en Tunisie, dépassant les 12 pour cent et atteignant des niveaux alarmants chez les jeunes (respectivement 30 et 40 pour cent).

Depuis, l'activité économique sud-méditerranéenne a été relancée. Entre 2012 et 2015, le taux de croissance du PIB par habitant a atteint

3 pour cent en moyenne. Ce résultat, en deçà du niveau enregistré avant les soulèvements, fait craindre que la transition politique ait durablement porté atteinte au potentiel de croissance à long terme.

Dans ce contexte, le présent chapitre décrit les effets macroéconomiques de la transition politique dans les pays du Sud méditerranéen, en comparant leurs résultats à ceux d'autres économies en transition. Ce chapitre analyse également si la transition politique a compromis le potentiel de croissance à long terme et s'il est possible de stimuler ces économies. Le chapitre cherche plus particulièrement à répondre aux trois questions suivantes :

- Quelle incidence a eu la transition sur les équilibres macroéconomiques ?
- Quelle incidence a-t-elle eu sur la croissance économique réelle à court terme ?
- La transition politique dans les pays du Sud méditerranéen a-t-elle ou non compromis le potentiel de croissance à long terme ?

Il existe de très nombreux travaux traitant de l'incidence de la transition politique sur les résultats macroéconomiques. Ils montrent que l'instabilité politique engendre une incertitude macroéconomique, qui aboutit à une diminution de l'investissement, une baisse des taux d'accumulation du capital physique et humain et, au bout du compte, à une croissance moindre de la productivité (Alesina et Perotti, 1996). L'instabilité politique a tendance à rétrécir l'horizon des décideurs politiques, qui appliquent des principes macroéconomiques sous-optimaux de court terme ; elle peut aussi entraîner des changements d'orientation plus fréquents, qui favorisent l'inconstance et ont un effet néfaste sur les résultats macroéconomiques (Aisen et Veiga, 2011).

La recherche empirique montre également que les transitions politiques précédentes se sont accompagnées d'une perturbation des équilibres macroéconomiques (hausse des déficits, faiblesse du solde extérieur), d'une chute importante de la production à court terme et de la persistance d'une croissance atone quelques années après les troubles. En outre, d'après Elbadawi, Makdisi et Milante (2011), les pays qui ont essayé d'entamer un processus de démocratisation ont connu des taux de croissance inférieurs à la moyenne les premières années. Là où la démocratisation a abouti, les taux de croissance ont été plus élevés et plus durables que dans les pays où la transition a échoué, et plus hauts que le taux de croissance moyen des pays qui n'ont fait aucun pas vers la démocratisation. Khandelwal et Roitman (2013) ont également montré que la production réelle est restée en deçà de son potentiel pendant les cinq années qui ont suivi la transition.

Si les conclusions ci-dessus portent à croire que la transition politique est synonyme de baisse de la production à court terme, rien n'indique qu'elle ait des incidences sur la croissance à moyen terme. D'une part, de nombreuses études transversales n'ont pas trouvé de corrélation entre l'instauration d'une démocratie et la hausse des revenus (Barro, 1996 et 1997 et Przeworski et al., 2000). D'autre part, le Crédit suisse (2011) constate que la croissance a tendance à repartir à la hausse huit ans après un bouleversement politique. Plusieurs études portant sur les effets au sein des pays ont constaté que seules les transitions démocratiques réussies aboutissent à un dividende de croissance (Rodrik et Wacziarg, 2005 ; Persson et Tabellini, 2006 ; Papaioannou et Siourounis, 2008).

De façon plus nuancée, Freund et Jaud (2014) recensent et étudient 100 transitions, réussies, avortées ou graduelles, qui ont eu lieu dans 158 pays entre 1960 et 2011 : les données empiriques recueillies attestent que c'est le changement de régime (et non une démocratisation réussie en soi) qui stimule la croissance à long terme (de près de 1 point).<sup>1</sup> En d'autres termes, la démocratisation ne produit aucun dividende de croissance par rapport à d'autres types de changement de régime. Ils montrent également que les pays qui connaissent un changement de régime rapide (en moins de trois ans), qu'il aboutisse ou non à un système démocratique, enregistrent un dividende de croissance annuel compris entre 0,5 et 1 point sur une période de 7 à 14 ans. À l'inverse, les pays où la transition se prolonge souffrent d'une croissance à long terme plus lente. En d'autres termes, le coût à court terme est rapidement compensé par une croissance plus élevée et à plus long terme dès lors que le changement de régime s'opère rapidement, qu'il se solde par une réussite, un échec ou même un retour en arrière.

Ces dernières années, d'autres travaux ont témoigné d'un intérêt renouvelé pour l'évolution du potentiel de production au lendemain d'une crise financière (Commission européenne, 2009 ; Furceri et Mourougane, 2012 ; FMI, 2009 et 2015a). Il est important de comprendre les dynamiques de la croissance potentielle dans les économies du Sud méditerranéen, comme nous nous efforçons de le faire dans le présent chapitre, pour deux raisons. D'abord, parce qu'une diminution chronique de la croissance potentielle est synonyme d'une croissance réelle plus faible, d'une création d'emploi moindre, dans une région où le chômage reste obstinément

élevé depuis des décennies, de bas revenus et d'une raréfaction des ressources que le gouvernement peut consacrer à l'éducation, à la santé et aux services sociaux. Cela implique surtout un ralentissement de la convergence des revenus et du rattrapage des économies avancées. Deuxièmement parce que déterminer la façon dont réagit la croissance de la production réelle et potentielle à la suite d'un bouleversement politique est essentiel pour définir les politiques macroéconomiques adéquates. Un ralentissement économique cyclique nécessite des politiques macroéconomiques expansionnistes (s'il existe une marge de manœuvre politique) afin de compenser la diminution de la demande globale. Au contraire, une réduction de la croissance potentielle liée à un bouleversement chronique laisserait moins de champ aux politiques macroéconomiques de relance et imposerait des politiques structurelles.

Les conclusions de la présente analyse portent à croire que les expériences de transition sud-méditerranéennes s'inscrivent dans la continuité des autres, y compris celles qu'a connu l'Europe de l'Est dans les années 80 et 90, quoique de façon moins radicale. Le principal constat est que les émeutes politiques de la région sud-méditerranéenne ont contribué à la dégradation des résultats économiques. En Égypte et en Tunisie, les répercussions *directes*, en termes de baisse de la croissance et de fragilisation des équilibres macroéconomiques, ont été considérables. Par rapport aux autres pays en transition, ces deux économies ont battu des records de baisse de la production et de fragilisation des équilibres macroéconomiques. En Jordanie, au Maroc et en Algérie, la transition politique n'a pas eu d'effets aussi déstabilisants sur la croissance économique et les équilibres macroéconomiques. Les principaux



effets néfastes ont consisté en une aggravation des déficits budgétaires et de la dette publique, les gouvernements ayant dû apaiser leurs citoyens à coup d'aides et d'emplois publics. Ces effets délétères ont été exacerbés par d'autres facteurs exogènes. La Jordanie a dû faire face à l'afflux massif de réfugiés fuyant les conflits syriens et irakiens, ce qui a mis à très rude épreuve ses ressources limitées, entraîné une perturbation des liaisons commerciales et un recul du tourisme. La sécheresse que subit le Maroc depuis 2012 a considérablement réduit la production agricole et, par voie de conséquence, l'activité économique. En Algérie, la chute des prix du pétrole a réduit les excédents financiers de l'économie.

Le deuxième constat important du présent chapitre est que la baisse de la croissance économique réelle dans les économies du Sud méditerranéen traduit un ralentissement cyclique, et non pas chronique, de la production. La croissance de la production dans ces pays demeurant en dessous de son potentiel, il est possible que des mesures de relance macroéconomiques (politique budgétaire essentiellement) parviennent à stimuler la demande globale et à accroître la croissance à court terme dans les économies du Sud méditerranéen.

Troisièmement, malgré la nécessité d'œuvrer à la relance du potentiel de croissance, les pays du Sud méditerranéen ne devraient pas nécessairement avoir pour objectif d'atteindre leurs niveaux de croissance d'avant la crise (de 2003 à 2008). En effet, pendant cette période, la croissance s'est parfois accompagnée de symptômes de surchauffe. Viser des taux de croissance supérieurs permettant d'approfondir la convergence économique et d'atteindre des niveaux plus élevés de création d'emploi nécessiterait l'adoption de réformes structurelles pour accroître la croissance à long terme.

Le chapitre est organisé de la façon suivante : la partie qui suit

dresse le bilan de l'évolution des équilibres macroéconomiques, à la fois externes et internes, au lendemain des bouleversements politiques ; la partie 3 passe en revue les répercussions à court terme de la transition sur la croissance économique réelle et la partie 4, sur la croissance potentielle. La partie 5 présente quelques conclusions.

## 1.2 Équilibres macroéconomiques

La présente partie examine l'évolution des équilibres macroéconomiques au lendemain des soulèvements de 2011. L'analyse montre que les déséquilibres macroéconomiques se sont accentués, mettant à rude épreuve la balance extérieure et les finances publiques, bien que la stabilité macroéconomique se soit maintenue dans l'ensemble.

### *Les déficits budgétaires*

D'après Khandelwal et Roitman (2013), la transition politique s'accompagne généralement de recettes budgétaires modestes et d'un accroissement des dépenses publiques, ce qui entraîne une dégradation des équilibres budgétaires globaux correspondant à environ 1 pour cent du PIB l'année du phénomène et à un pourcentage cumulé de 1,7 pendant les deux années suivantes. On ne peut espérer que les déficits budgétaires reviennent à leur niveau d'avant la crise que quatre ans après le phénomène. Jusqu'à présent, ce prédicat ne semble pas s'appliquer au cas des pays du Sud méditerranéen. Les macro-équilibres ont indubitablement été perturbés dans ces pays, mais l'ampleur de la dégradation a été bien plus importante qu'ailleurs.

En 2009-2010, la plupart des économies du Sud méditerranéen étaient dans une situation budgétaire fragile, en raison des séries de mesures de relance

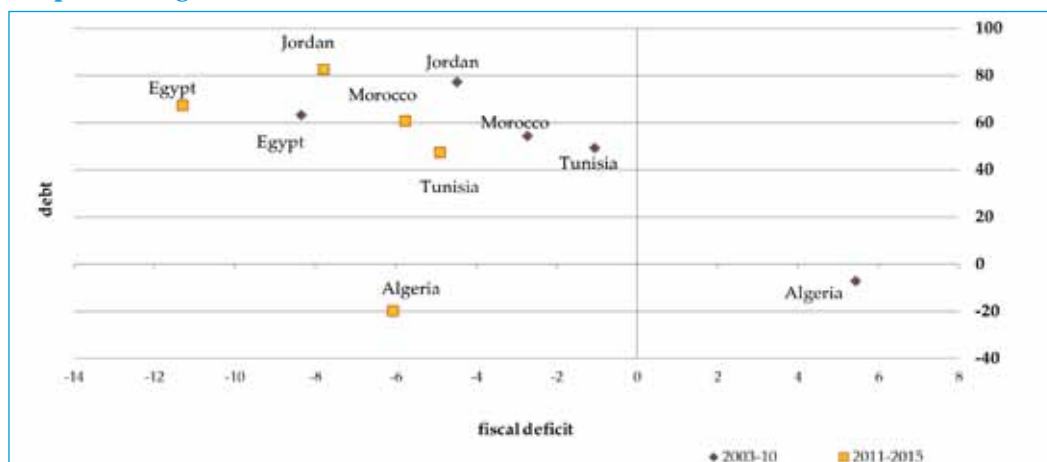
budgétaire adoptées *au lendemain de la crise financière mondiale*. En raison de la hausse des dépenses publiques, les déficits budgétaires sont passés d'environ 1 pour cent du PIB entre 2003 et 2008 à près de 5 pour cent du PIB en 2009-2010. Après les soulèvements, les déficits budgétaires et les ratios dette/PIB sont montés en flèche, notamment en Égypte et en Tunisie, et dans une moindre mesure, au Maroc (graphique 1.1). Au cours de la même période, le déficit budgétaire en Jordanie a baissé, mais la dette intérieure a augmenté. C'est l'Algérie qui a connu la hausse la plus spectaculaire de son déficit budgétaire, mais le ratio dette/PIB est resté assez modérée (voire même négatif).

Les tendances ci-dessus reflètent l'évolution des dépenses et recettes publiques suite aux soulèvements. S'agissant des dépenses, la plupart des gouvernements sud-méditerranéens ont été contraints d'augmenter les dépenses publiques pour tenter d'apaiser les revendications de la population dans un contexte social et économique houleux (graphique 1.2). La Tunisie a enregistré la plus forte hausse des dépenses publiques, de plus de 4 points entre 2010 et 2011. Dans les pays qui n'ont pas connu de soulève-

ments, les dépenses ont également augmenté, entre 2,5 et 3 points : une manière de se prémunir contre les agitations potentielles. La plupart des hausses de dépenses sont la traduction d'une augmentation des aides publiques aux secteurs de l'alimentation et de l'énergie, d'une revalorisation des salaires et des retraites des fonctionnaires et d'une hausse des allocations chômage (pour plus de précisions, se référer aux chapitres 2 et 3). L'Égypte est le seul pays du Sud méditerranéen qui n'a pas augmenté ses dépenses (en proportion du PIB) avant 2013. Comme on l'expliquera par la suite, la hausse ultérieure a en partie pris la forme d'investissements publics destinés à stimuler la demande globale et la croissance économique.

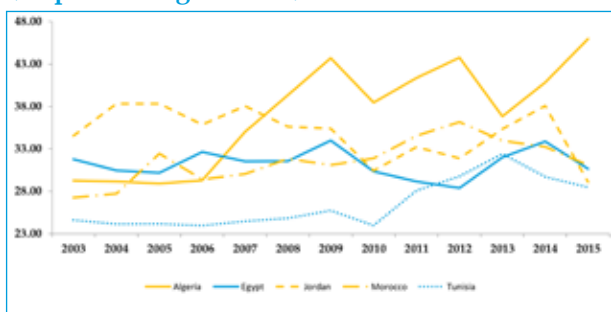
En Égypte, pendant les deux premières années de transition, les recettes budgétaires ont baissé par rapport à 2010, en raison d'une chute des recettes fiscales et non-fiscales, mais ont progressé en 2014, suite à des aides exceptionnelles (5 pour cent du PIB) (graphique 1.3). La Jordanie a, dans une moindre mesure, enregistré des tendances analogues. Au Maroc et en Tunisie, les recettes se sont accrues au cours des premières années de la transition avant de baisser ensuite.

**Graphique 1.1 : Dette intérieure nette et équilibre budgétaire global (en pourcentage du PIB)**



Source : Données issues des consultations au titre de l'article IV du FMI.

**Graphique 1.2 : Dépenses publiques, 2003-2015 (en pourcentage du PIB)**



Source : Données issues des consultations au titre de l'article IV du FMI.

Au Maroc, c'est la conséquence d'une baisse des recettes fiscales, alors qu'en Tunisie cela est dû à une diminution des recettes non fiscales.

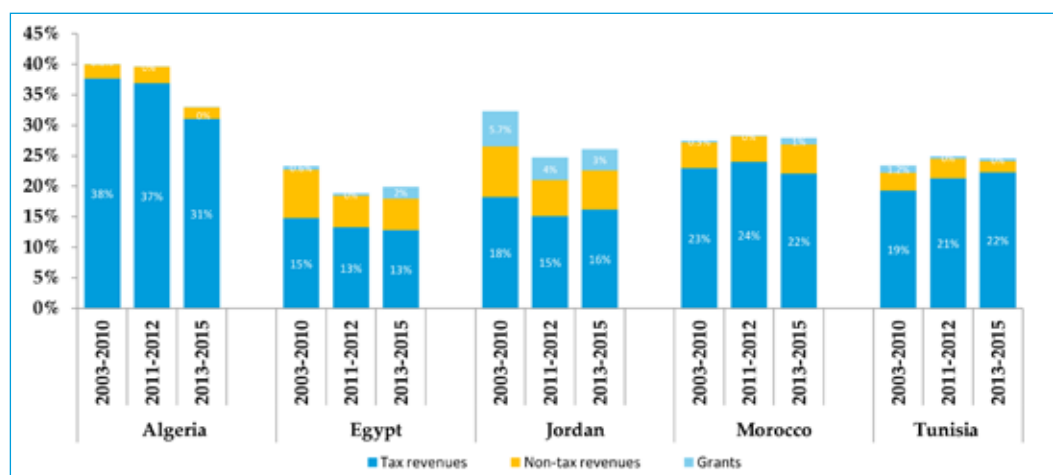
Ces évolutions ont fait peser une charge supplémentaire sur le déficit budgétaire. Par rapport à 2010, tous les pays du Sud méditerranéen (mis à part l'Algérie) ont connu en 2011 une aggravation de leur déficit budgétaire, compris entre 0,2 (Jordanie) et 2,7 (Tunisie) points. Cette tendance s'est prolongée jusqu'en 2013 dans la plupart des pays du Sud méditerranéen (et jusqu'en 2012 au Maroc). L'aggravation cumulée du déficit entre 2010 et 2013 oscille entre 3 (Maroc) et 7 (Tunisie) points.

Les équilibres budgétaires se sont améliorés en 2015 en Jordanie et au Maroc, à la faveur d'une baisse des prix du pétrole et de mesures de consolidation budgétaire. En Égypte et en Tunisie, les déficits budgétaires sont respectivement de 3 et 5 points supérieurs à leur niveau d'avant la crise. Les travaux montrent que l'aggravation des déficits budgétaires a surpassé les prévisions.

Les résultats budgétaires ont été plus mauvais dans les pays qui connaissaient déjà des niveaux de déficit élevés avant les soulèvements (graphique 1.4). Le déficit budgétaire de l'Égypte, déjà conséquent puisqu'il atteignait 8 pour cent du PIB en 2010, s'est creusé encore pour dépasser les 10 pour cent du PIB en 2011, et cumuler à 13 pour cent du PIB en 2013. Bien que le déficit se soit réduit depuis 2014, conséquence d'une augmentation considérable et exceptionnelle des aides en 2014 suivie d'une consolidation budgétaire en 2015 (en raison d'une baisse des aides publiques), il s'élève toujours à près de 12 pour cent du PIB.

À l'inverse, dans les pays où le contexte budgétaire initial était plus robuste, les déficits sont restés en deçà de 10 pour cent du PIB. La Tunisie a vu son déficit budgétaire,

**Graphique 1.3 : Composantes des recettes, 2003-2015 (pour cent du PIB)**



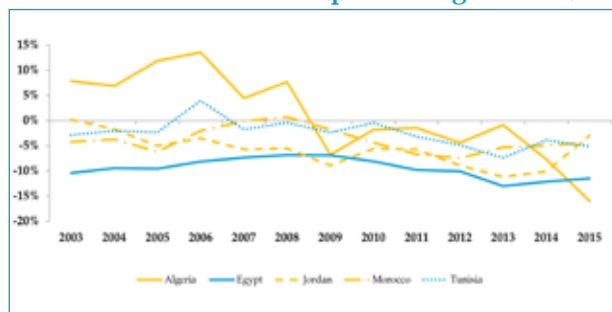
Source : Données issues des consultations au titre de l'article IV du FMI.

initialement peu élevé, être multiplié par 6 pour atteindre 6 pour cent du PIB, soit un niveau qui reste moitié moindre que celui de l'Égypte. Les déficits budgétaires jordaniens et marocains, qui ont atteint respectivement 11 et 5 pour cent du PIB après les soulèvements, se sont réduits depuis 2013 et se situent aujourd'hui en dessous des 5 pour cent du PIB.

Les finances publiques algériennes sont excessivement dépendantes des recettes d'hydrocarbure. Les recettes ont augmenté en 2011-2012 à la faveur d'une hausse des prix du pétrole, mais sont en baisse depuis 2013. En Algérie, comme dans d'autres économies du Sud méditerranéen, les dépenses publiques ont bondi en 2011 et 2012, pendant les soulèvements régionaux. Le déficit budgétaire algérien a dépassé les 4 pour cent du PIB en 2012, alors qu'il était de moins de 2 pour cent du PIB en 2010, malgré des recettes pétrolières importantes cette année-là. En dépit d'une amélioration réelle en 2013 (grâce à des mesures de consolidation budgétaire), le déficit s'est envolé en 2015 jusqu'à 15 pour cent du PIB, en raison d'un amoindrissement des recettes fiscales sur les hydrocarbures.

Dans l'ensemble, l'aggravation des déficits budgétaires et la baisse du PIB pendant la transition politique a entraîné l'accroissement de la dette intérieure, qui a considérablement augmenté dans tous les États du Sud méditerranéen, excepté en Algérie (graphique 1.5). La situation est plus préoccupante dans les pays qui ont entamé leur transition avec une dette déjà élevée, comme l'Égypte, où le ratio dette/PIB approchait les 55 pour cent du PIB en 2010. En Jordanie, le ratio dette/PIB déjà élevé en 2010 (71 pour cent), conséquence d'une relance budgétaire au lendemain de la crise financière mondiale, s'est envolé encore plus haut cumuler à plus de 82 pour cent en 2011 (graphique 1.5). D'aucuns affirment

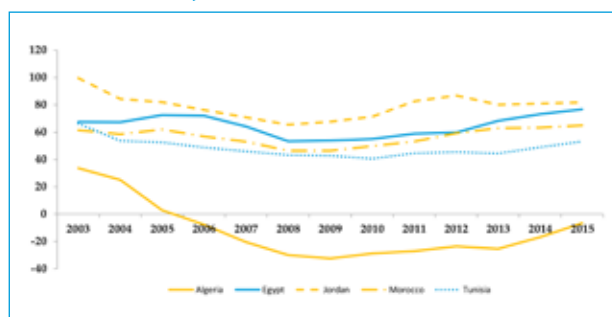
**Graphique 1.4 : Déficits budgétaires, gouvernements centraux 2003-2015 (pourcentage du PIB)**



Source : Données issues des consultations au titre de l'article IV du FMI.

que l'arrêt quasi complet de l'acheminement de gaz en provenance d'Égypte a nécessité l'importation de carburant plus cher pour la production électrique, ce qui a également contribué à augmenter l'encours de la dette de la compagnie nationale d'électricité (FMI, 2015b). Le ratio dette/PIB est néanmoins stabilisé à 80 pour cent du PIB depuis 2013. En Tunisie et au Maroc, les niveaux de dette initialement plus bas, qui plafonnaient aux alentours de 40 pour cent du PIB, ont fortement augmenté pour atteindre respectivement 64 et 55 pour cent du PIB en 2015. En Algérie, grâce à la manne pétrolière, le niveau de la dette est resté cantonné à un seul chiffre.

**Graphique 1.5 : Dette intérieure nette, gouvernements centraux, 2003-2015 (% du PIB)**



Source : Données issues des consultations au titre de l'article IV du FMI.

### Soldes extérieurs

D'après Khandelwal et Roitman (2013), la plupart des pays en transition ont connu une dégradation de leur balance courante au cours de l'année d'instabilité politique, l'amélioration du solde extérieur n'intervenant, pour 60 pour cent des pays, que cinq ans après les événements.

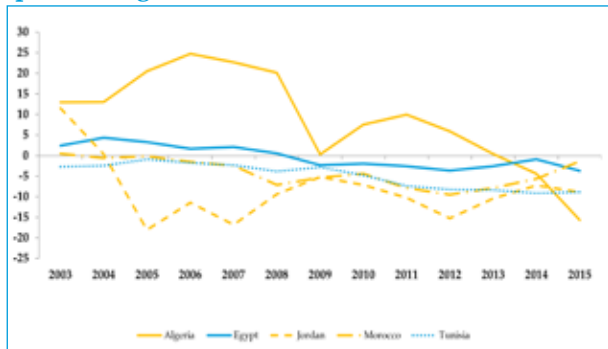
Avant la crise financière mondiale et la transition politique, la plupart des pays du Sud méditerranéen avaient déjà accusé des déficits de la balance courante entre 2003 et 2008 (graphique 6). Avant la crise, les déficits étaient plus élevés en Jordanie (7 pour cent du PIB) en raison d'une hausse des importations d'énergie (la Jordanie important 96 pour cent de ses besoins en énergie) mais beaucoup plus faibles (2 pour cent du PIB) au Maroc et en Tunisie. L'Égypte profitait même d'un excédent d'environ 2 pour cent du PIB. Au lendemain de la crise financière et du ralentissement mondial des activités économiques et commerciales qui s'est ensuivi ¼ synonyme d'une baisse du produit des exportations, d'une baisse des revenus d'investissement, en raison de l'effondrement des taux d'intérêt partout dans le monde, et d'une baisse des transferts de fonds par les

émigrés ¼ les excédents ont fondu et les déficits se sont aggravés (graphique 1.6).

Au cours des premières années qui ont suivi les soulèvements, la balance courante des économies du Sud méditerranéen (à l'exception de l'Algérie) a été mise à mal, conséquence d'une diminution des recettes liées au tourisme et, dans quelques cas, d'une augmentation des déficits commerciaux. Comme dans le cas des déficits budgétaires, la détérioration de la balance courante a été plus prononcée pendant les premières années des troubles. Sept ans après les soulèvements, seul le Maroc a stabilisé sa balance courante, revenue à son niveau d'avant la crise. Il en ressort que le solde extérieur s'est davantage dégradé dans les pays du Sud méditerranéen que dans les autres pays en transition.

En Égypte et en Tunisie, la détérioration de la balance courante est avant tout la conséquence d'une diminution des recettes liées au tourisme qu'expliquent les menaces pesant sur la sécurité (voir l'encadré sur le tourisme). En outre, s'agissant de l'Égypte, la chute des recettes du Canal de Suez (tombées à 2 pour cent du PIB en 2015 alors qu'elles s'élevaient à plus de 3 pour cent du PIB avant la crise financière), due à la mauvaise conjoncture économique et commerciale mondiale, explique également l'évolution de la balance courante. Mais certains facteurs ont en partie compensé la pression pesant sur la balance courante en Égypte. Parmi les plus importants figurent le rebond des transferts de fonds par les émigrés à 6 pour cent du PIB (ce qui ne s'est pas produit en Tunisie), qui se sont avérés plus résistants que d'autres types d'afflux de capitaux tout au long de la transition politique (graphique 1.7). De plus, la balance commerciale s'est contractée en raison d'une part, d'une croissance modérée des importations, conséquence d'une activité économique atone et, d'autre part, de recettes d'exportations moindres liées

**Graphique 1.6 : Balances courantes, 2003-2015 (pourcentage du PIB)**

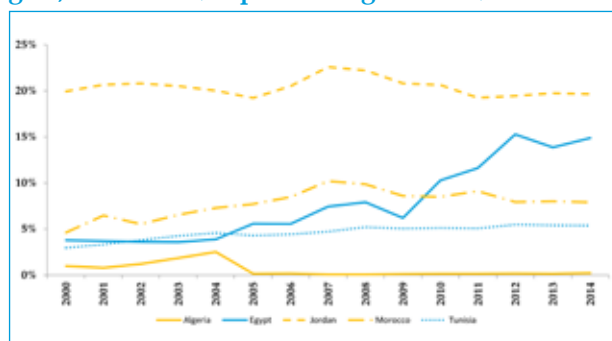


Source : Données issues des consultations au titre de l'article IV du FMI.

à une faible demande mondiale. Enfin, en 2014, Égypte a reçu des aides importantes du CCG (aux alentours de 4 pour cent du PIB), un montant record depuis 1993, qui ont permis d'alléger la pression sur le solde extérieur pendant cette seule année. Néanmoins, dans le cas de la Tunisie, l'augmentation du déficit de la balance commerciale (due à une hausse des importations d'énergie et des biens d'équipement et à une baisse des exportations de pétrole et de phosphate) continue de peser sur la balance courante. Suite à ces évolutions, le faible déficit de l'Égypte (2 pour cent du PIB en 2010) s'est progressivement aggravé pour atteindre 4 pour cent du PIB en 2015. En Tunisie, l'important déficit de la balance courante (5 pour cent du PIB) préexistant à la crise s'est aggravé pour atteindre le niveau alarmant de 9 pour cent du PIB en 2015, son niveau le plus haut depuis les années 1980. Le déséquilibre extérieur reste de ce fait plus profond en Tunisie qu'en Égypte.

La balance courante jordanienne d'avant la crise s'est progressivement dégradée pour atteindre 10 pour cent du PIB en 2011, puis 15 pour cent en 2012, suite à des importations d'énergie plus coûteuses (destinées à la production d'électricité) et une diminution des transferts de fonds. Les finances extérieures de la Jordanie se sont évidemment stabilisées avec la baisse mondiale des prix du pétrole. Le déficit de la balance courante du Maroc, qui n'avait cessé de s'aggraver depuis 2002, a doublé, passant de 4 à 8 pour cent du PIB entre 2010 et 2011. Il s'est creusé davantage encore en 2012, principalement en raison de l'augmentation des importations de carburant et de denrées alimentaires (à cause de la sécheresse pour ces dernières) et de la baisse des recettes liées au tourisme et des envois de fonds en provenance d'Europe. L'état de la balance courante marocaine s'est cependant améliorée depuis 2013 grâce à la baisse des prix du pétrole et des importations de

**Graphique 1.7 : Transferts de fonds par les émigrés, 2000-2014 (en pourcentage du PIB)**



Source : Indicateurs du développement dans le monde, Banque mondiale.

denrées alimentaires (conséquence d'une bonne saison agricole et à une forte production alimentaire intérieure), ainsi qu'à la hausse des exportations dans des secteurs en plein essor (FMI, 2015c).

Enfin, l'excédent de la balance courante algérienne, qui a perduré pendant plus de 15 ans, a commencé à s'amenuiser. Une baisse des exportations d'hydrocarbure (suite à une baisse des prix du pétrole) et une hausse des importations (notamment des biens d'investissement) ont entraîné l'apparition d'un déficit de la balance courante équivalent à 4 pour cent du PIB en 2015.

S'agissant des *mouvements de capitaux*, les économies du Sud méditerranéen, notamment l'Égypte et la Jordanie, ont enregistré d'importants afflux de capitaux entre 2003 et 2008, essentiellement sous la forme de *pétrodollars*. Déjà frappées pendant la crise financière, les entrées d'IDE ont encore diminué ces sept dernières années, en raison de l'instabilité politique qui a entamé la confiance des investisseurs. Les entrées d'IDE, généralement considérées comme des mouvements à plus long terme, non générateurs de dette et moins réversibles, atteignaient 6 pour cent du PIB en 2008 (l'Égypte et la Jordanie enregistrant des niveaux encore plus élevés,

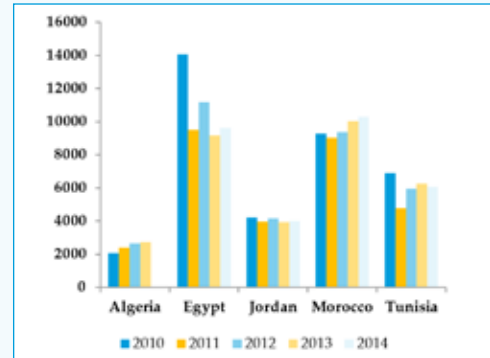


### Encadré : Le tourisme dans les pays du Sud méditerranéen après les soulèvements

Une des conséquences immédiates des révolutions politiques et des affrontements violents qui en ont découlés a été l'effondrement du nombre de touristes et des recettes liées au tourisme (graphiques 1.8 et 1.9). Le nombre de touristes a chuté dans tous les pays en 2011, mais le recul a été particulièrement important en Égypte et en Tunisie où leur nombre a dégringolé de 30 pour cent en 2011 et n'est toujours par remonté à ce jour.

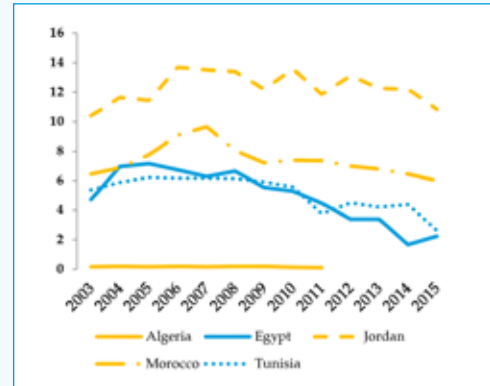
Le tourisme est une importante source de recettes en devises étrangères dans les économies du Sud méditerranéen, où le secteur représente entre 6 pour cent du PIB (en Égypte et Tunisie) et 12 pour cent du PIB (en Jordanie). Les recettes liées au tourisme ont le plus souvent bien résisté à la crise financière : elles n'ont reculé qu'en Égypte, pour atteindre 5 pour cent du PIB. Après les révolutions politiques, les recettes liées au tourisme sont descendues en Égypte et en Tunisie à moins de 2 pour cent du PIB en 2015 (contre 6 pour cent en 2008), suite aux incidents violents et aux attaques terroristes. Étant donné la part que représente ce secteur dans les recettes en valeur ajoutée et en devises étrangères, son fléchissement a eu des répercussions importantes sur le solde extérieur et sur la croissance économique.

Graphique 1.8 : Nombre de touristes, 2010-2014



Source : données de l'Organisation mondiale du tourisme.

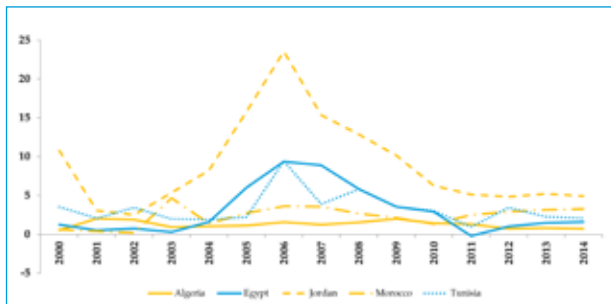
Graphique 1.9 : Recettes liées du tourisme (en pourcentage du PIB)



Source : Données issues des banques centrales nationales.

respectivement 6 et 13 pour cent) : elles sont tombées à 3 pour cent du PIB après la crise financière et à moins de 2 pour cent du PIB en 2011 (graphique 1.10). Sept

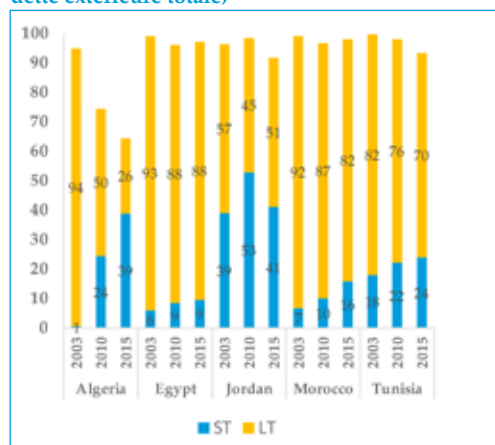
Graphique 1.10 : IDE, 2000-2014 (en pourcentage du PIB)



Source : Indicateurs du développement dans le monde, Banque mondiale.

ans après les soulèvements, elles restent faibles dans tous les pays du Sud méditerranéen. Les investissements de portefeuille à court terme à l'étranger ont également fortement baissé, c'est le cas notamment pour les bons du trésor en Égypte.

Enfin, le ratio dette extérieure sur PIB entre 2008 et 2015 est resté relativement modeste dans la plupart des pays. C'est en Jordanie (83 pour cent en 2003) et en Tunisie (51 pour cent en 2003) que les ratios les plus élevés ont été enregistrés. Au cours de la période qui a suivi la transition, la dette extérieure a fondamentalement reculé dans tous les pays. La dette

**Graphique 1.11 :****Dettes extérieures totales (% du PIB)****Dettes extérieures à court et long termes (en % de la dette extérieure totale)**

Source : Indicateurs du développement dans le monde, Banque mondiale.

extérieure brute du Maroc, de la Jordanie et de la Tunisie est passée de 45 à 55 pour cent du PIB (graphique 1.11). Les plus fortes augmentations ont été enregistrées en 2012 et 2013 avec un ratio dette/PIB cumulé qui a grimpé de près de 7 points. En outre, la dette à court terme est en hausse en Tunisie depuis 2012 et au Maroc depuis 2013, en restant cependant à un niveau moindre, respectivement à 18 et 26 pour cent du PIB. En Égypte, la dette à court terme se maintient en dessous des 10 pour cent du PIB. En Jordanie, bien que la dette à court terme se réduise depuis 2011, elle représente plus de la moitié de la dette extérieure totale. Les indicateurs classiques de la dette donnent une bonne idée de la vulnérabilité des économies du Sud méditerranéen vis-à-vis de l'extérieur et ne laissent pas augurer de problème de service de la dette dans un proche avenir. Les indicateurs de liquidité, tel que le ratio service de la dette/exportations, sont restés relativement anodins ces dernières années (au-dessous de 15 pour cent dans les 5 économies) et ne suscitent pas d'inquiétude pour le moment.

### 1.3 Croissance économique : Réelle

La présente partie étudie l'évolution de la croissance réelle dans les pays du Sud méditerranéen entre 2003 et 2015. Cette période couvre plusieurs cycles économiques : une période d'essor entre 2003 et 2008, suivie par un léger ralentissement après la crise financière mondiale (2009-10) puis un ralentissement plus accentué au moment de la transition politique (2011-2014). Les résultats enregistrés dans la période postérieure à 2011 s'expliquent par les tensions sociales et politiques existantes, mais cette période a également coïncidé avec un contexte économique mondial défavorable et avec des conflits géopolitiques dans la région.

*Avant les soulèvements*, les économies en transition du Sud méditerranéen affichaient des résultats plutôt satisfaisants en termes de croissance. Les institutions financières vantaient les résultats économiques de l'Égypte et la Tunisie qui les plaçaient au premier rang de la région arabe. La crise financière de 2008 s'est accompagnée d'un fléchissement passager de



la croissance, passant de près de 5,5 pour cent entre 2003 et 2008 à moins de 4 pour cent. Mais dès 2010, la reprise était amorcée. En termes de croissance par habitant, les résultats ont été plus modestes, en raison du taux élevé de croissance démographique (tableau 1.1).

Dans la période qui a suivi les soulèvements, la croissance moyenne du PIB réel dans les économies du Sud méditerranéen est passée de 3,7 pour cent en 2010 à moins de 2,2 pour cent en 2011, son plus bas niveau en dix ans. La croissance par habitant est également descendue à 0,4 pour cent en 2011, mais est remontée à partir de 2012 pour atteindre 1 pour cent en moyenne entre 2012 et 2014. Malgré des améliorations, *sept ans après les soulèvements*, aucune économie

du Sud méditerranéen (sauf l'Algérie) n'a retrouvé son niveau de croissance par habitant d'avant la crise de 2008. D'aucuns affirment que la crise politique a pu porter préjudice à la croissance potentielle et/ou à long terme.

Le recul de la croissance a touché tous les pays, mais pas avec la même ampleur. L'Égypte et la Tunisie, foyers des révolutions (renversement des dirigeants), ont été les plus sévèrement touchés. Tous les deux ont subi une baisse du PIB par habitant et du taux de croissance. En 2011, leur PIB par habitant a respectivement baissé de 0,4 et 3 pour cent et la croissance de la production a perdu de l'ordre de 3 à 5,5 points. Depuis 2011, la croissance de la production a repris plus rapidement en Tunisie (à près de 2 pour cent) qu'en Égypte, où l'accroissement démographique implique toujours une réduction du PIB par habitant. Six ans après, les deux pays sont toujours aux prises avec des menaces pesant sur la sécurité et des tensions sociales accrues, qui nuisent à la reprise durable de la croissance.

La croissance a mieux résisté dans les autres économies du Sud méditerranéen, restant à des niveaux positifs, bien que plus bas, au lendemain des soulèvements. Surtout, les résultats de la croissance ne reflètent peut-être pas uniquement les perturbations liées aux soulèvements, comme c'est le cas en Égypte et en Tunisie. En Jordanie, les taux de croissance du PIB (y compris par habitant) ont baissé en 2011 suite à l'interruption de l'approvisionnement en gaz naturel par l'Égypte et aux effets d'entraînement régionaux, notamment les répercussions des conflits syriens et irakiens sur la sécurité. Les autorités jordaniennes estiment qu'elles ont accueilli plus d'un million de réfugiés, soit près de 20 pour cent de la population jordanienne, ce qui

**Tableau 1.1 : Croissance réelle du PIB dans les économies sud méditerranéennes en transition, pourcentage**

	Croissance du PIB				
	2003-2014	2003-2008	2009-2010	2011	2012-2014
Algérie	3,6	4,1	2,6	2,8	3,3
Égypte	4,2	5,5	4,9	1,8	2,2
Jordanie	5,3	7,4	3,9	2,6	2,9
Maroc	4,5	5,0	4,2	5,2	3,4
Tunisie	3,7	5,3	2,9	-1,9	2,8
Moyenne	4,2	5,5	3,7	2,1	2,9
Égypte et Tunisie	4,0	5,4	3,9	-0,1	2,5
	Croissance du PIB par habitant				
	2003-2014	2003-2008	2009-2010	2011	2012-2014
Algérie	1,7	2,5	0,6	0,8	1,1
Égypte	2,0	3,3	2,6	-0,4	-0,4
Jordanie	2,9	5,0	1,6	0,4	0,6
Maroc	3,4	4,0	2,9	4,1	2,3
Tunisie	2,7	4,1	2,2	-3,1	2,2
Moyenne	2,5	3,8	2,0	0,4	1,2
Égypte et Tunisie	2,3	3,7	2,4	-1,7	0,9

Source : Base de données de Perspectives de l'économie mondiale, FMI et PIB par habitant de la Tunisie extrait des Indicateurs de développement dans le monde, Banque mondiale.

a mis à mal les infrastructures économiques et le marché du travail (FMI, 2013). De plus, l'émergence de l'État islamique en Iraq et au Levant (Daech) en Iraq, plus important partenaire commercial de la Jordanie et destinataire de quelque 20 pour cent de ses exportations, ont ébranlé les exportations et le tourisme en Jordanie.

Le Maroc est la seule économie de la région où la croissance du PIB par habitant a été soutenue en 2011, avant de baisser par la suite, principalement en raison de la sécheresse qui a entraîné une mauvaise récolte et une diminution de la production agricole. Quant à l'Algérie, sa croissance est restée vigoureuse après les troubles qu'a connus la région et a continué d'augmenter jusqu'en 2014. Entre 2003 et 2014, l'économie a enregistré une croissance de près de 3,5 pour cent en moyenne. Cela est dû en partie au fait que l'Algérie n'a pas connu le même type d'agitation politique que les autres pays, et en partie au fait que la croissance de son PIB est tirée principalement par le secteur des hydrocarbures.

En comparant les résultats des pays du Sud méditerranéen, Khandelwal et Roitman (2013) ont estimé que le PIB accuse une baisse comprise entre 1 et 7 pour cent au cours de la première année d'instabilité politique. Les pays du Sud méditerranéen n'ont pas seulement échappé à la récession (y compris l'Égypte et la Tunisie) : le recul de la croissance de leur PIB, provoqué par la transition politique, a été relativement moins important que celui constaté lors d'autres transitions.

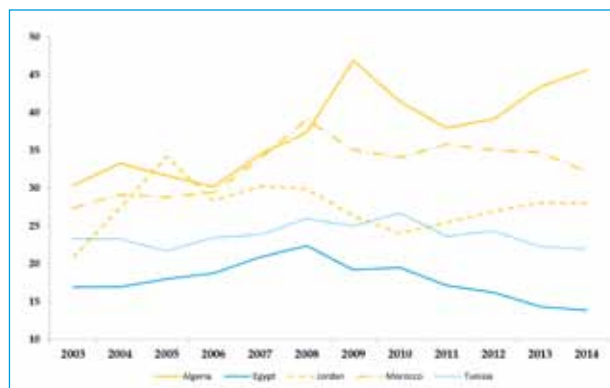
S'agissant des investissements, on sait qu'au cours de la première année d'instabilité politique, il est courant de constater une importante baisse de l'investissement public et

privé, de l'ordre de 10 pour cent pour le premier et de 40 pour cent pour le second (Khandelwal et Roitman, 2013). De plus, le taux de croissance ayant tendance à rester modéré dans les années qui suivent, il faut au moins cinq ans aux investissements publics et privés pour revenir à leurs niveaux d'avant la crise.

Cette tendance a été observée dans les pays du Sud méditerranéen. En 2011, l'investissement a très nettement baissé en Égypte et en Tunisie, perdant respectivement 2 et 3 points, pour atteindre 17 et 24 pour cent du PIB (graphique 1.12). En 2014, ces chiffres se sont encore aggravés pour tomber à 14 pour cent du PIB en Égypte et 22 pour cent en Tunisie. La situation était plus grave en Égypte, le ratio investissement/PIB ayant déjà baissé en 2009-2010, suite à une chute des investissements privés au lendemain de la crise financière. En 2011, l'investissement privé n'avait pas retrouvé son niveau d'avant la crise.

La ventilation des données concernant l'investissement en Égypte révèle que l'investissement public a baissé de près de 20 pour cent en 2011, tombant à 6 pour cent du PIB, alors qu'il était

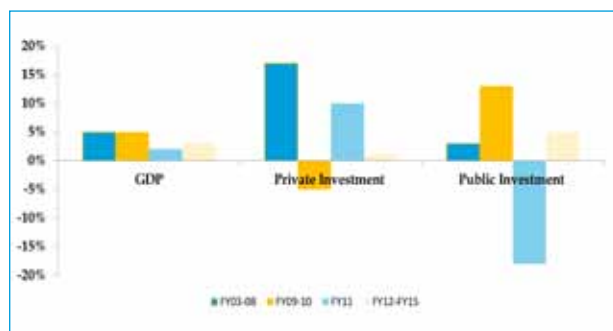
**Graphique 1.12 : Formation brute de capital, 2003-2014 (en pourcentage du PIB)**



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

de 8 pour cent du PIB avant la crise (graphique 1.13). La croissance de l'investissement privé est restée positive mais a néanmoins descendu en dessous 10 pour cent en 2011, alors qu'elle était de 11,5 pour cent dans les années précédant la crise. Avant les soulèvements, l'investissement privé avait chuté (de plus de 30 pour cent) en 2009, suite à la crise financière mondiale : un contrecoup bien plus violent que ce qui est habituellement observé pendant une transition politique. La confiance des investisseurs n'ayant pas été rétablie, la part actuelle que représentent les investissements privés par rapport au PIB (8 pour cent) est bien en deçà des 10 pour cent enregistrés entre 2003 et 2008, avant la crise.

**Graphique 1.13 : PIB par catégories de dépenses en Égypte (taux de croissance moyens annuels)**



Source : Calculs effectués par les auteurs à partir des comptes nationaux égyptiens, Ministère de la Planification.

**Graphique 1.14 : Épargne intérieure brute (en pourcentage du PIB)**



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

L'épargne est particulièrement faible dans les économies du Sud méditerranéen. Hormis en Algérie, l'épargne représente environ 15 pour cent du PIB, avec des pointes autour de 20 pour cent au Maroc et en Tunisie. L'épargne a diminué de manière importante depuis les révolutions politiques, tombant à 8 pour cent du PIB en Égypte (graphique 1.14).

Si l'on s'intéresse aux secteurs économiques, les plus touchés en Égypte et en Tunisie ont été l'industrie manufacturière et le tourisme (graphique 1.15). La croissance de l'industrie non-pétrolière dans ces deux pays a chuté respectivement de près de 6 et 10 points en 2011. Elle a augmenté de moins de 3 pour cent en Égypte depuis 2011 (au lieu de 5 pour cent entre 2003 et 2010), ce qui est en bonne partie dû à la grave pénurie de devises étrangères pour acheter les matières premières et les biens d'équipement, comme cela a été vu au chapitre 2. La croissance du secteur non-manufacturier n'a pratiquement pas progressé en Tunisie (alors qu'elle était de 3 pour cent entre 2003 et 2010). Dans ces deux pays, la croissance du secteur touristique a chuté respectivement de près de 18 et 25 pour cent en 2011, et le secteur a continué de se contracter en raison de problèmes de sécurité sporadiques.

Si l'on résume, la révolution a entraîné une récession de l'activité économique, mais d'autres facteurs ont pu contribuer à la baisse prolongée de la croissance. Le ralentissement économique aux États-Unis, en Europe et en Chine a été synonyme d'une demande externe anémique pour les exportations sud-méditerranéennes. L'exacerbation de la violence géopolitique et les guerres civiles (en Syrie et en Libye) ont eu des répercussions néfastes sur les économies voisines qui ont perturbé encore davantage les échanges et sapé la confiance des consommateurs et des

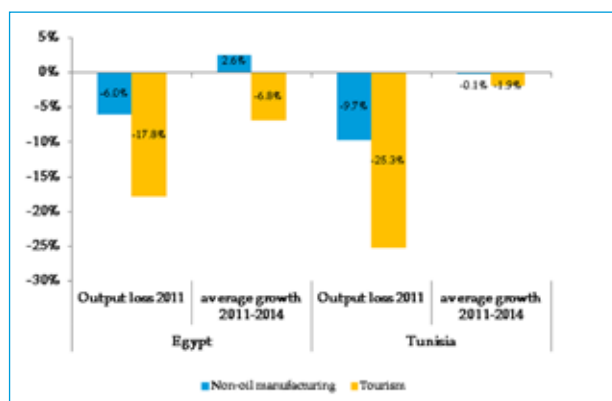
investisseurs dans des pays comme la Jordanie et, dans une moindre mesure, la Tunisie. Le récent effondrement des prix du pétrole a certes allégé la pression pesant sur les finances extérieures et contribué au rétablissement des importateurs de pétrole, mais Mohaddes et Raissi (2015) montrent que ces aspects positifs ont été contrebalancés par une baisse de la demande extérieure et du financement par les pays exportateurs (baisse de leurs échanges, des transferts de fonds et des investissements).

## 1.4 Croissance économique : potentielle

Au vu des niveaux de croissance médiocres enregistrés au début des soulèvements, on peut se poser la question de savoir si les économies du Sud méditerranéen seront capables de retrouver leur taux de croissance d'avant la crise, qui avait atteint 5,5 pour cent entre 2003 et 2008 (et même plus en Jordanie et en Égypte). La même question se pose concernant la croissance du PIB par habitant, égale à 4 pour cent entre 2003 et 2008. La présente partie rend compte de l'évolution de la production potentielle et de l'écart de production entre 2003 et 2015. Il s'agit de déterminer si les révoltes politiques ont causé des dégâts irréversibles au potentiel de croissance et si la baisse va perdurer une fois le cycle de reprise achevé.

La production potentielle se définit comme le niveau de production compatible avec une inflation stable (Okun, 1962). À court terme, la production réelle peut s'éloigner provisoirement de la production potentielle lorsque des chocs ébranlent l'économie, illustrant le lent ajustement des salaires et des prix (FMI, 2015a). Le décalage à court terme entre la production réelle et la production

**Graphique 1.15 : Résultats sectoriels en Égypte et en Tunisie après la révolution**



Source : calculs effectués par les auteurs à partir des données fournies par les autorités nationales.

potentielle est désignée sous le terme d'écart de production, ou de capacités économiques inutilisées. Une production en deçà du potentiel (un écart de production négatif) implique une sous-utilisation (une offre excédentaire) du capital et de la main d'œuvre. La présente partie rend compte de l'évolution de la production potentielle et de l'écart de production entre 2003 et 2015. Elle ne traite pas de la trajectoire à moyen terme de la production potentielle.

Il est important de comprendre les dynamiques de la croissance potentielle dans les économies du Sud méditerranéen pour deux raisons. D'abord, parce qu'une baisse continue de la croissance potentielle est synonyme d'une croissance réelle plus faible, d'une création d'emploi moindre, dans une région où le chômage reste obstinément élevé depuis des décennies, de bas salaires et d'une raréfaction des ressources que le gouvernement peut consacrer à l'éducation, à la santé et aux services sociaux. Cela implique surtout un ralentissement de la convergence des revenus et du rattrapage des économies avancées. Deuxièmement, parce que déterminer la façon dont réagit la croissance de la pro-

duction réelle et potentielle à la suite d'un bouleversement politique est essentiel pour définir les politiques macroéconomiques adéquates. Un ralentissement économique cyclique nécessite des politiques macroéconomiques expansionnistes (s'il existe une marge de manœuvre politique) afin de compenser la diminution de la demande globale. Au contraire, une réduction de la croissance potentielle, liée à un bouleversement chronique, donnerait moins de champ aux politiques macroéconomiques de relance et nécessiterait des politiques structurelles.

Les travaux traitant de l'incidence de la crise (financière) sur la croissance potentielle se sont multipliés dans les économies avancées. Furceri et Mourougane (2012) constatent que la crise a réduit la production potentielle d'environ 1,5 à 2,4 pour cent en moyenne dans les pays de l'OCDE. Barrera et coll. (2009) relèvent que la production potentielle des États-Unis devrait se situer environ 5,75 pour cent en deçà du niveau contrefactuel produit par les taux de croissance moyens d'avant la crise financière mondiale. Dans le cas de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Sud (MENA), Khandelwal et Roitman (2013) estiment que les taux de croissance réelle sont descendus en dessous de la tendance l'année des faits et pendant celles qui ont suivi. Les écarts de production sont devenus de ce fait négatifs l'année des faits et se sont creusés pendant quelque temps. En moyenne, la production est restée en deçà de son potentiel pendant les quatre années qui ont suivi la première baisse et a mis près de cinq ans à se rétablir. Mitra et coll. (2015) estiment que le PIB par habitant de la région MENA (à l'exclusion des pays du CCG) baissera à hauteur de la moitié ou du tiers de la moyenne des marchés émergents et des pays en dévelop-

pement (EMDC en anglais) au cours des cinq prochaines années.

En complément de ces travaux, la présente partie divise la croissance réelle en composantes cycliques et structurelles afin de déterminer si la baisse actuelle du taux de croissance de la production atteste d'une récession cyclique ou structurelle et, de manière plus générale, afin de saisir les dynamiques de la croissance potentielle. L'annexe 1.1 à la fin du présent chapitre explique la méthodologie utilisée.

On peut synthétiser les résultats comme suit. *La croissance réelle* se situe en dessous de la croissance potentielle en Égypte, Jordanie et Tunisie, ce qui semble indiquer que l'activité de ces pays se situe bien en deçà de leur potentiel. La baisse du taux de croissance au-delà du niveau tendanciel ne coïncide néanmoins pas avec le début de la transition politique dans les trois pays (graphique 1.16). En Jordanie et en Tunisie, c'est la crise financière plutôt que le soulèvement politique qui est responsable d'une croissance réelle en dessous du niveau tendanciel. En Égypte, l'écart de production est devenu négatif en 2011 et s'est creusé avec le temps. En 2014, la croissance de la production était encore 90 pour cent en dessous de la croissance potentielle. L'écart de production est négatif en Jordanie depuis 2010 et n'a cessé de s'accroître depuis pour se situer aujourd'hui aux alentours de 40 pour cent en dessous du potentiel. Tout comme en Égypte, la production réelle tunisienne a été durement touchée en 2011, contribuant à aggraver l'écart de production. Cet écart s'est néanmoins réduit au fil du temps et la production est à présent environ 40 pour cent inférieure au taux tendanciel.

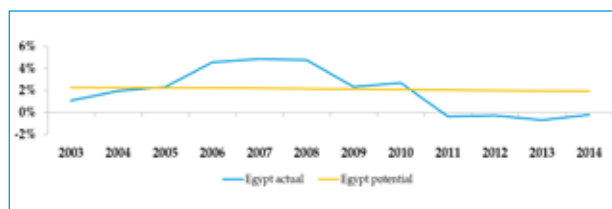
Il en ressort que l'Égypte, jusqu'à la transition politique, ainsi que la Jordanie et la Tunisie, jusqu'à la crise financière mondiale, ont

connu des taux de croissance exceptionnellement élevés, au-dessus de la croissance potentielle, comme en atteste leur écart de production positif. Cela indique par ailleurs que, si on peut plaider en faveur d'une relance de la croissance à court terme, il n'est pas opportun de se fixer comme objectif le niveau d'avant la crise ((2003-2008) puisque cela peut s'accompagner des symptômes de surchauffe économique que sont une inflation élevée, un surplus de liquidités et une hausse des crédits et de l'investissement. À brève échéance, l'objectif devrait consister à relancer la croissance à court terme pour qu'elle soit conforme au niveau tendanciel plutôt qu'à ceux d'avant la crise.

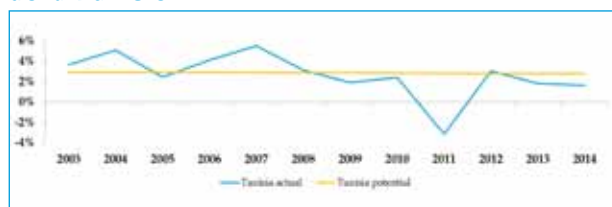
Dans le graphique 1.17, les taux de croissance par habitant sont décomposés en éléments cycliques et tendanciels pour les cinq pays du Sud méditerranéen pendant la période allant de 1991 à 2014. Le graphique indique clairement un important ralentissement cyclique de la croissance par habitant en 2011, année des émeutes politiques. Ce recul, par nature cyclique, est un phénomène temporaire qui ne doit pas durer ni empêcher la croissance de repartir. Et comme la suite l'a montré, la composante cyclique de la croissance des revenus par habitant s'est tout sauf ralentie en 2014. La période 2003-2008 a également été marquée par une évolution cyclique de la croissance par habitant, reflet possible d'une phase d'expansion qui n'a pas été pérenne.

Le graphique 1.18 montre la tendance de la croissance potentielle dans les cinq pays du Sud méditerranéen pendant la période 2002-2014. On observe une légère baisse de la croissance potentielle dans toutes les économies du Sud méditerranéen, à l'exception du Maroc. En Égypte et en Tunisie, le recul de la croissance potentielle par habitant a été plus prononcé et a commencé plus tôt, au milieu des années 2000. La croissance potentielle en Égypte est

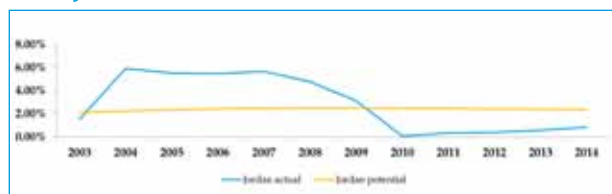
**Graphique 1.16a : Croissance réelle et potentielle de l'Égypte**



**Graphique 1.16b : Croissance réelle et potentielle de la Tunisie**

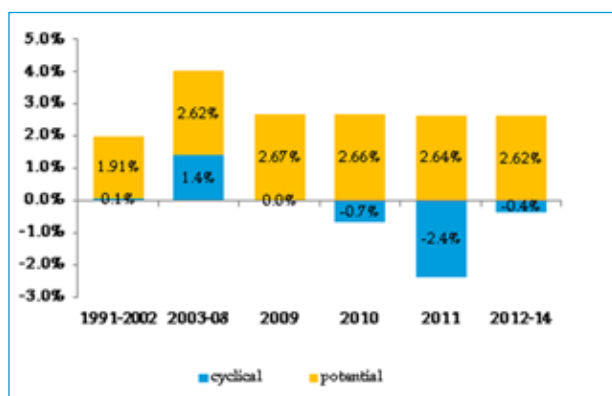


**Graphique 1.16c : Croissance réelle et potentielle de la Jordanie**



Source : calculs réalisés par les auteurs à partir de la base de données de Perspectives économiques mondiales, FMI.

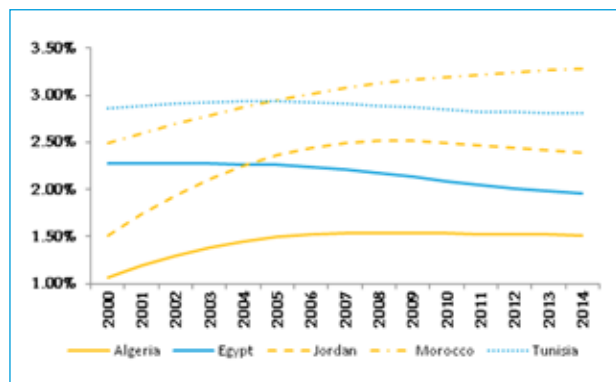
**Graphique 1.17 : Composantes cycliques et tendancielles de la croissance par habitant dans les économies du Sud méditerranéen, 1991-2014**



Source : calculs réalisés par les auteurs à partir de la base de données de Perspectives économiques mondiales, FMI.



**Graphique 1.18 : Croissance potentielle du PIB par habitant dans les économies du Sud méditerranéen**



Source : calculs réalisés par les auteurs à partir de la base de données de Perspectives économiques mondiales, FMI.

passée de 2,3 pour cent en 2003 à environ 1,9 pour cent en 2014 ; en Tunisie elle a chuté de 3 à 2,8 pour cent au cours de la même période. À cause du poids de sa démographie qui pèse sur la croissance, l'Égypte a connu de plus fortes baisses de sa croissance potentielle (d'un 1/3 au cours de la période 2003-2014) que la Tunisie (où la baisse enregistrée est de 0,1 point).

Les taux de croissance potentielle du PIB par habitant en Algérie et en Jordanie ont grimpé respectivement à 1,5 et 2,4 pour cent dans la période qui a précédé la crise (2003-2008). Ces taux sont restés relativement constants pendant la crise financière mondiale, en 2009-2010. En Jordanie, la transition politique s'est accompagnée d'une diminution de la croissance potentielle de la même ampleur qu'en Égypte (0,1 point). Le Maroc enregistre une tendance à la hausse depuis les années 1980, avec une croissance potentielle par habitant qui est passée d'environ 2,8 pour cent en 2003 à 3,2 pour cent en 2014. C'est le seul pays du Sud méditerranéen à n'avoir pas connu de baisse de sa croissance potentielle depuis 2003.<sup>2</sup>

Au vu de ces résultats, on s'attendrait à ce que la croissance reprenne dans les pays du Sud méditerranéen

maintenant que la stabilité politique est restaurée, notamment en Égypte et en Tunisie. Pourtant, même si les économies du Sud méditerranéen ont retrouvé leur potentiel, leurs résultats antérieurs n'ont pas été suffisamment élevés pour leur permettre de se rapprocher du niveau de vie des économies avancées, ou pour créer suffisamment d'emplois pour les personnes nouvellement entrées sur le marché du travail. Pour ce faire, il aurait été nécessaire d'accomplir des réformes institutionnelles plus approfondies et de plus grande ampleur, qui exigent du temps pour être mises en œuvre et porter leurs fruits. Relancer la croissance à court terme supposerait d'aborder de front les contraintes et possibilités les plus immédiates qui se présentent à ces économies. Une croissance à plus long terme demanderait des réformes beaucoup plus importantes.

## 1.5 Conclusions

Les soulèvements politiques de la fin de l'année 2010 ont pris de court les pays du Sud méditerranéen à peine remis des répercussions de la crise financière mondiale. La transition politique s'est accompagnée d'une dégradation de la situation macroéconomique, comme cela s'est produit ailleurs. Les années qui ont suivi les soulèvements sont allées de pair avec une récession mondiale et l'apparition de tensions géopolitiques et de conflits.

Des demandes sociales pressantes, des recettes liées au tourisme en baisse, la fuite des capitaux et une croissance économique atone ont fait peser une pression de plus en plus lourde sur l'équilibre budgétaire et le solde extérieur. Sept ans après les soulèvements, la croissance reste faible et les déséquilibres macroéconomiques perdurent, dans certains pays plus que dans d'autres.

L'analyse faite dans le présent chapitre des conséquences économiques des soulèvements sur les économies de l'Algérie, de l'Égypte, de la Jordanie, du Maroc et de la Tunisie au regard des conclusions des travaux antérieurs peut être synthétisée comme suit :

Premièrement, conformément à ce qui s'est produit lors de transitions dans d'autres pays, les premières années (2011 et 2012) ont été les pires en termes de résultats économiques, affichant les hausses les plus brutales des déficits budgétaires, des déficits de la balance courante et les baisses de croissance et/ou de production les plus spectaculaires. Quelques pays ont pu inverser ces tendances, à partir de 2013, ou à tout le moins empêcher leur aggravation. L'ampleur des répercussions de la transition politique sur l'économie a varié d'un pays à l'autre. L'Égypte et la Tunisie ont été plus directement touchées par les effets déstabilisants de l'agitation politique que la Jordanie et le Maroc.

Deuxièmement, si on devait comparer les résultats des économies du Sud méditerranéen avec les travaux menés sur les incidences économiques de la transition politique, on en conclurait qu'ils sont ambivalents. La diminution de la production (par habitant) au lendemain des soulèvements a été moindre que celle subie par d'autres pays en transition. Le délai de rétablissement (de la croissance négative) a également été plus court. C'est plus manifeste dans le cas de la Tunisie, qui a enregistré une croissance négative de 3 pour cent en 2011, puis une croissance positive par la suite. Malgré un redressement, la croissance reste en deçà du potentiel et des niveaux d'avant la crise.

Dans *quelques* économies du Sud méditerranéen, la dégradation des agrégats macroéconomiques a été pire que lors d'autres transitions.

En Égypte, les déséquilibres budgétaires sont inquiétants, tout comme le solde extérieur en Tunisie. Dans tous les pays, la persistance des déséquilibres budgétaires a contribué à consolider la dette publique, ce qui fragilise la Jordanie et l'Égypte. Ces tendances ont suscité de vives inquiétudes quant à la viabilité des finances publiques. Les déséquilibres extérieurs sont manifestes en Tunisie avec la diminution persistante des recettes liées au tourisme. Jusqu'à présent, ces déséquilibres ne menacent pas la stabilité macroéconomique dans la mesure où les économies du Sud méditerranéen n'ont pas connu de crise de la balance des paiements ou du financement extérieur. Cependant, si les déséquilibres macroéconomiques devaient se prolonger, ces pays deviendraient plus vulnérables.

Troisièmement, la gravité de la situation économique dans un pays dépend du contexte initial. Ainsi, la préexistence d'importants déséquilibres budgétaires en Égypte a aggravé sa vulnérabilité budgétaire à une pression plus accrue, aussi faible soit-elle. En Tunisie au contraire, où les déficits budgétaires étaient très bas avant les soulèvements (1 pour cent du PIB seulement), leur multiplication par six n'a pas été désastreuse. La différence entre l'Égypte et la Tunisie concernant le solde extérieur est également parlante : quand la Tunisie a vu son solde extérieur s'éroder au lendemain de la crise financière, l'Égypte a elle profité d'un excédent budgétaire.

Quatrièmement, l'activité économique dans la plupart des économies du Sud méditerranéen est aujourd'hui en deçà de leurs capacités, étant donné que la croissance réelle se situe en dessous de la croissance potentielle. Cela porte à croire qu'il est pos-



sible de relancer la demande globale, puis la croissance à court terme, grâce à des règles macroéconomiques volontaristes (règles budgétaires principalement). Cela corrobore le constat selon lequel la faiblesse de l'activité économique est d'abord le fait de facteurs cycliques ; il s'agit d'effets temporaires qui ne devraient pas empêcher la reprise de la croissance. Néanmoins, atteindre une croissance suffisante qui permette de se rapprocher de pays ayant les meilleurs niveaux de vie nécessiterait d'accroître la croissance potentielle grâce à de profondes réformes structurelles et institutionnelles.

Cinquièmement enfin, la transition politique n'explique pas à elle seule la faiblesse des fondamentaux économiques dans les économies du Sud méditerranéen. Ces derniers ont dû affronter coup sur coup deux crises difficiles (la crise financière mondiale suivie par la transition politique). Ils ont également dû faire face à d'autres chocs exogènes, dont la hausse (baisse) des prix des produits de bases en 2008 ainsi que, à partir de 2014, au ralentissement économique aux États-Unis, en Europe et en Chine. En outre, de nombreux pays du Sud méditerranéen se trouvent très proches de zones de conflit régionales dont ils doivent supporter les effets secondaires. Les soulèvements politiques ont néanmoins eu des incidences néfastes sur les résultats économiques, plus particulièrement en Égypte et en Tunisie.

## Notes

1. Les auteurs retiennent des processus de démocratisation rapides — en trois ans — et une forte progression

de l'indice de Polity. Les transitions qui ont échoué sont des processus de démocratisation rapides qui ont abouti à un changement de régime de façon temporaire ou partielle mais pas à une démocratie durable, exprimée par un indice de Polity élevé. Les transitions progressives ont abouti à un régime démocratique, mais l'amélioration de l'indice a nécessité une période plus longue, supérieure à trois ans et pouvant aller jusqu'à quinze ans.

2. La sensibilité des résultats est vérifiée grâce à plusieurs tests de robustesse, en appliquant différents paramètres de lissage (la référence de 6,25 est portée à 100 et à 200). Les principaux constats ne varient pas de façon significative lors de la réalisation des tests (tableau 1.3 de l'annexe 1.1).

## Bibliographie

- Alesina, A. and R. Perotti (1996) "Income distribution, political instability and investment", *European Economic Review*, vol. 40, issue 6, pages 1203-1228, April.
- Aisen, A. and FJ. Veiga, (2011) "How Does Political Instability Affects Economic Growth?", *IMF Working Paper* No. 11/12, January.
- Barrera, N., O. Celasun, M. Estevao, G. Keim, A. Maechler, P. Mills, and A. Bhatia (2009) "United States: Selected Issues", *International Monetary Fund*.
- Barro, RJ. (1997) "Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical study", *NBER Working Paper* No. 5698, August.
- Barro, RJ. (1996) "Democracy and Growth", *NBER Working Paper* No. 4909, October.
- Credit Suisse (2011) "From Spring to Revival – Regime change and economic transformation"
- Elbadawi, I., S. Makdisi, and G. Milante (2011) "Explaining the

- Arab Democracy Deficit: the Role of Oil and Conflicts" in "Democracy in the Arab World: Explaining the Deficit" edited by Elbadawi, I. and S. Makdisi, *Routledge and International Development Centre*.
- European commission (2009) "Impact of the current economic and financial crisis on potential output", *Occasional Papers* No.49, June.
- Freund, C. and M. Jaud (2014) "Regime Change, Democracy and Growth", *Peterson Institute for International Economics Working Paper* No. 14 – 1, April.
- Furceri, D. and A. Mourougane (2012) "The effect of financial crises on potential output: New empirical evidence from OECD countries", *Journal of Macroeconomics*, vol. 34, issue 3, September, pages 822-832.
- Hodrick, R. and EC. Prescott (1997) "Postwar US Business Cycles: An Empirical Investigation", *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 29, no. 1, February, pages 1-16.
- International Monetary Fund (IMF) (2015a) "Chapter 3: Where are we headed: Perspectives on Potential Output" in "World Economic Outlook: Uneven Growth – Short and Long Term Factors"
- \_\_\_\_\_ (2015b) "Jordan: Seventh and Final Review Under the Stand By-Arrangement and Proposal for Post-Program Monitoring – Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Jordan"
- \_\_\_\_\_ (2015c) "Morocco: 2015 Article IV Consultation – Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Morocco"
- \_\_\_\_\_ (2013) "Jordan: First Review Under the Stand-By Arrangement, Request for Waivers of Nonobservance of Performance Criteria, Modification of Performance Criteria, and Rephrasing of Access – Staff Report; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Jordan"
- \_\_\_\_\_ (2009) "World Economic Outlook October 2009: Sustaining the Recovery"
- Khandelwal, P. and A. Roitman (2013) "The Economics of Political Transitions: Implications for the Arab Spring", *IMF Working Paper* No. 13/69, March.
- Mitra, P., A. Hosny, G. Abajyan and M. Fischer (2015) "Estimating Potential Growth in the Middle East and Central Asia", *IMF Working Paper* No. 15/62, March.
- Mohaddes, K. and M. Raissi (2015) "The U.S. Oil Supply Revolution and the Global Economy", *IMF Working Paper* No.15/259, December.
- Okun, AM. (1962) "Potential GNP: Its Measurement and Significance" in: "Proceedings of the Business and Economic Statistics Section of the American Statistical Association", *American Statistical Association*, pages 89-104.
- Papaioannou, E. and G. Siourounis (2008) "Democratisation and Growth", *The Economic Journal*, vol. 118, issue 532, October, pages 1520-1551.
- Persson, T. and G. Tabellini (2006) "Democracy and development: the devil in details", *NBER Working Paper* No. 11993, February.
- Przeworski, A., ME. Alvarez, JA. Cheibub and F. Limongi (2000) "Democracy and Development:

Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990", *Cambridge University Press*.

Ravn, M. and H. Uhlig (2002) "Notes on Adjusting the Hodrick-Prescott Filter for the Frequency of Observations", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 84, issue 2, May, pages 371-380.

Rodrik, D. and R. Wacziarg (2005) "Do Democratic Transition Produce Bad Economic Outcomes", *American Economic Review*, vol. 95, issue 2, May, pages 50-55.

## Annexe 1.1

### Estimer la production potentielle

Pour estimer la production potentielle, impossible à observer, cet article applique la technique classique et bien connue des filtres linéaires de Hodrick et Prescott (HP) (1997). Ce filtre univarié définit les séries qui minimisent l'écart entre production réelle et potentielle tout en restreignant le taux de variation de la production potentielle pour l'ensemble de l'échantillon d'observation pendant T. Sinon, il décompose ou filtre les données brutes du PIB en composantes cyclique, tendancielle ou structurelle. Le filtre HP minimise donc selon la formule suivante :

$$\text{Min} \sum_{t=1}^T (y_t - y_t^*)^2 + \lambda \sum_{t=1}^{T-4} [(y_{t+4}^* - y_t^*) - (y_t^* - y_{t-4}^*)]^2,$$

où y est le logarithme du PIB réel et  $y^*$  est le logarithme du PIB réel potentiel.  $\lambda$  est un facteur de pénalité qui définit le degré de lissage de la tendance. Une valeur faible de  $\lambda$  impliquera une production potentielle plus proche de la production réelle. La procédure classique consiste à donner à  $\lambda$  une valeur de 1 600 pour les données trimestrielles et de 6,25 pour les données annuelles, tout comme la règle de Ravn-Uhlig (2002) qui pose  $\lambda$  égale à  $1600 \cdot p^4$ , où p est le nombre de périodes par trimestre. T est la durée de la série.

L'intérêt de cette méthode est qu'elle est simple et transparente et qu'elle peut être appliquée à tout pays où les données du PIB sont disponibles. Elle présente cependant des inconvénients, qui découlent des limites inhérentes à toute technique purement statistique. D'abord, le filtre HP estime les tendances de la croissance sans prendre en compte les autres variables macroéconomiques et est donc incapable de saisir les évolutions structurelles. Ensuite, le filtre HP souffre d'un "pro-

blème des extrémités”, soit l’instabilité des estimations à l’approche de la fin de la période considérée : les données de la fin risquent de perturber les estimations de la tendance à la fin de l’échantillon. Ce problème peut nécessiter de revoir les estimations de production potentielle proches de la fin de l’échantillon ou à la toute fin de la période. Le problème est fréquemment résolu en élargissant l’échantillon par l’utilisation de données prévisionnelles, comme nous le faisons dans le présent chapitre.

Enfin, il est difficile de définir la valeur adéquate du paramètre de restriction ( $\lambda$ ) qui rend compte de l’importance des chocs cycliques sur la production par rapport aux chocs tendanciels, et détermine donc le lissage de la série/des séries de production potentielle : une valeur plus faible de  $\lambda$  indique une importance moindre des chocs cycliques et aboutit à une série de production potentielle plus instable. Pour résoudre ce problème, nous testons la sensibilité des résultats en estimant la production potentielle pour différentes valeurs de  $\lambda$ . Dans le présent chapitre, le paramètre de restriction  $\lambda$  est fixé à 6,25, comme le préconisent les travaux pour les séries annuelles. Le logiciel STATA est utilisé pour appliquer tous les filtres au PIB réel dans la monnaie locale. Les données s’étalent de 1980 à 2019 et sont issues de la base de données de *Perspectives économiques mondiales*.

La sensibilité des résultats est vérifiée grâce à plusieurs tests de robustesse, en appliquant différents paramètres de lissage (la référence de 6,25 est portée à 100 et à 200). Les principaux constats ne varient pas de façon significative lors de la réalisation des tests (tableau 2).

**Tableau 1.3 : Vérification de la solidité des estimations de croissance potentielle (en pourcentage) - Variations des paramètres de lissage ( $\lambda$ ) dans les filtres HP (moyennes)**

	2003-2010	2009	2011	2012-2014
<b>Économies du Sud méditerranéen</b>				
Référence du filtre HP, $\lambda=6,25$	2,4	2,4	2,4	2,4
Filtre HP, $\lambda=100$	2,8	2,4	2,0	1,8
Filtre HP, $\lambda=200$	2,7	2,5	2,2	2,0
<b>Algérie</b>				
Référence du filtre HP, $\lambda=6,25$	1,5	1,5	1,5	1,5
Filtre HP, $\lambda=100$	2,1	1,4	1,1	1,1
Filtre HP, $\lambda=200$	2,0	1,5	1,3	1,2
<b>Égypte</b>				
Référence du filtre HP, $\lambda=6,25$	2,21	2,13	2,05	1,98
Filtre HP, $\lambda=100$	2,6	2,2	1,7	1,5
Filtre HP, $\lambda=200$	2,5	2,2	1,9	1,7
<b>Jordanie</b>				
Référence du filtre HP, $\lambda=6,25$	2,4	2,5	2,5	2,4
Filtre HP, $\lambda=100$	3,4	2,9	2,1	1,6
Filtre HP, $\lambda=200$	3,2	2,9	2,3	1,9
<b>Maroc</b>				
Référence du filtre HP, $\lambda=6,25$	3,0	3,2	3,2	3,3
Filtre HP, $\lambda=100$	3,4	3,4	3,3	3,2
Filtre HP, $\lambda=200$	3,3	3,4	3,3	3,3
<b>Tunisie</b>				
Référence du filtre HP, $\lambda=6,25$	2,9	2,9	2,8	2,8
Filtre HP, $\lambda=100$	2,9	2,3	1,8	1,6
Filtre HP, $\lambda=200$	2,9	2,4	2,0	2,0

Source : Calculs effectués par les auteurs à partir de la base de données *Perspectives économiques mondiales*, FMI v



## CHAPITRE 2

# La réponse apportée par une politique macroéconomique<sup>1</sup>

### 2.1 Introduction

Comme indiqué au chapitre précédent, la transition politique des économies de la rive méridionale de la Méditerranée s'est trouvée associée à deux grandes difficultés économiques : la dégradation des déséquilibres macroéconomiques d'une part, et une récession économique cyclique d'autre part. Pour aborder ces difficultés, il faut, dans le principe, prendre une ou deux options macroéconomiques de gestion. La première consiste à donner priorité à la correction des déséquilibres macroéconomiques par l'adoption de mesures d'austérité afin de limiter leur impact dévastateur sur l'économie, or de telles mesures auront un effet négatif sur l'activité. L'autre option consiste à donner la priorité au retour de la croissance économique au moyen de politiques expansionnistes, mais elles présenteront le risque de détériorations supplémentaires des déficits budgétaires et de la dette publique, ce qui peut nuire à la croissance à long terme.

Ce chapitre identifie et évalue les mesures budgétaires et monétaires adoptées par les pays de la rive sud de la Méditerranée prises en réponse aux difficultés macroéconomiques survenues à la suite des soulèvements politiques. A cet effet, nous tenterons ici de répondre aux questions suivantes :

- Quels sont les compromis qui découlent des différentes approches envisagées pour combattre les déséquilibres macroéconomiques et la lenteur de la croissance économique ?
- Quelle approche ont choisie les décideurs politiques des pays de la rive sud de la Méditerranée ?
- Enfin, les politiques adoptées ont-elles finalement atteint les buts initialement fixés ?

Les conclusions de ce chapitre suggèrent que les gouvernements des pays de la rive sud de la Méditerranée n'ont pas mis en œuvre une politique macroéconomique coordonnée afin de stimuler la demande agrégée ou la croissance économique. Au contraire, ils ont longuement hésité. Auparavant, la gestion du budget était expansionniste et avait pour but d'apaiser les agitations sociales, mais le corollaire était que les déséquilibres budgétaires se trouvaient amplifiés. Par la suite, l'assainissement du budget est devenu inévitable et des mesures de consolidation ont été adoptées, souvent avec l'appui du FMI.

Entre temps, la politique de stabilisation des taux de changes, conduite par les banques des pays

de la rive sud de la Méditerranée, s'est avérée trop coûteuse et inefficace en Egypte et en Tunisie. La tentative par la Banque Centrale d'Egypte de relâcher la pression qui persistait sur le change n'a réussi ni à stabiliser les taux de change, ni à éliminer le marché noir jusqu'à la flottaison de la livre en 2016. Dans ces deux pays, la politique monétaire était conciliante et avait maintenu les pressions inflationnistes, ce qui avait eu pour effet de gêner les effets de la politique monétaire. En Jordanie et au Maroc, la politique monétaire était restrictive et avait étouffé le crédit et la croissance économique. En Algérie, le prix du pétrole était le facteur dominant qui déterminait les résultats macroéconomiques.

Deux autres facteurs ont joué un rôle important dans la transition des pays de la rive sud. Le premier est l'accès à un financement externe, qui a offert un soulagement temporaire en renflouant les caisses. Cependant en Egypte, cet appui n'a pas été accompagné par l'adoption des réformes nécessaires pour corriger les déséquilibres à court terme et les inégalités structurelles. L'autre facteur est lié à la situation du pays au moment des soulèvements. La Tunisie et l'Egypte sont des exemples opposés à cet égard. En 2010, la Tunisie avait un déficit budgétaire et un endettement faibles, disposait d'une bonne réserve de devises étrangères et présentait un faible taux d'inflation, ce qui a donné aux autorités davantage de marge pour proposer des initiatives monétaires et budgétaires. A l'opposé, la position de l'Egypte était bien moins enviable, d'où la rapide détérioration des conditions macroéconomiques du pays.

De nos jours, tous les pays de la rive sud de la Méditerranée sont encore en train de restaurer des macroéquilibres et de relancer la croissance économique. Malgré des efforts d'assainissement des finances, quelques faiblesses subsistent dans les budgets, ce qui entraîne les éco-

nomies de la rive sud à demander encore le soutien du FMI. En outre, la croissance reste en dessous de son potentiel et on constate une éviction du crédit pour le secteur privé. Aujourd'hui, ces pays œuvrent non seulement à l'amélioration de leurs performances économiques, mais aussi au renouvellement de leurs institutions politiques pour qu'elles soient plus inclusives.

Le reste du chapitre abordera les thèmes suivants : le paragraphe qui suit présente une revue de la bibliographie sur le débat entre austérité et expansion. Le paragraphe 3 décrit et présente la gestion de la fiscalité lors de la transition par rapport à son objectif, sa construction et son impact. Le paragraphe 4 fait de même pour la politique monétaire, et le paragraphe 5 aborde la cohérence des politiques budgétaires et monétaires. Enfin le paragraphe 6 tirera quelques conclusions.

## 2.2 Comprendre le débat entre austérité et relance

Le débat "austérité contre relance" a repris son intérêt depuis la grande récession observée fin 2007, et plus tard encore lors de la crise grecque. Ce débat se trouve être au cœur des politiques économiques des pays de la rive sud de la Méditerranée du fait que ces pays sont tous confrontés au même dilemme. Les décideurs politiques font face à des choix étonnamment différents. A l'instar d'autres pays qui sont dans cette position, les décideurs de la rive sud pourraient poursuivre une politique budgétaire expansionniste pour stimuler leur croissance économique, ou bien agir avec prudence en accordant la priorité à l'assainissement du budget et à la réduction de la dette. Quelle approche sera vraisemblablement plus intéressante pour l'économie, maintenant et plus tard ? Dans quelles conditions une approche pourrait-elle être

supérieure à l'autre ? Et quel devrait ou pourrait être le rôle de la politique monétaire dans les deux cas ? Malheureusement, la bibliographie n'apporte guère de conclusions sur ces deux questions.

De façon générale, on peut avoir recours à la politique budgétaire pour stabiliser la production par des stabilisateurs automatiques et/ou des interventions discrétionnaires. Les stabilisateurs automatiques constituent le composant cyclique des revenus et des dépenses qui répondent automatiquement aux changements de l'activité et confèrent automatiquement à la politique budgétaire un effet anticyclique. Par exemple, lors d'une récession, l'imposition diminue parce que les bénéfices et les revenus chutent alors que les allocations chômage et autres prestations sociales augmentent. Cependant, l'efficacité des stabilisateurs automatiques dépend de l'existence d'une fiscalité élargie avec une taxation progressive et/ou d'une bonne couverture des prestations chômage. Donc, leur impact peut se trouver limité par l'absence à la fois d'une véritable imposition et d'allocations chômage, et/ou peut ne pas suffire à relancer la croissance. Dans ce cas, des interventions discrétionnaires ou des initiatives budgétaires anticycliques peuvent s'avérer nécessaires. Toutefois, les économistes ne partagent pas tous ce point de vue pour les pays en récession qui cherchent à rétablir leur croissance économique.

Partons d'une vision keynésienne, qui plaide en faveur de politiques de relance de la croissance lors d'une récession plutôt que pour un assainissement budgétaire en augmentant la dépense publique (les emprunts) ou un allègement de la fiscalité. Selon ce point de vue, un durcissement de la fiscalité destiné à réduire l'endettement priverait l'économie de ses facteurs de croissance essentiels et pourrait même amplifier davantage encore la dette. Comme l'a fermement sou-

ligné Krugman en 2010, cela pourrait réduire la croissance à court terme et accroître le chômage. Ces conclusions sont soutenues de façon empirique par une étude effectuée par le FMI (2010). En outre, Frankel et al. (2012) soutiennent que quel que soit le cycle économique, la politique budgétaire devrait avoir un caractère anticyclique, à savoir qu'on devrait augmenter la dépense et/ou les avantages fiscaux en réponse à la récession, et réduire les dépenses et/ou augmenter la fiscalité lors des périodes de croissance. Une politique anticyclique peut amortir, selon leur gravité, les fluctuations des cycles, réduire les risques de surchauffe lors des périodes de prospérité (inflation et bulles spéculatives) et atténuer les chutes d'activité et les pertes d'emploi lors des récessions. Elle permettrait aussi qu'une chute inattendue de revenus ne puisse entraîner des revirements de la dépense publique qui aurait des effets macroéconomiques graves. Et plus important encore, cette politique anticyclique pourrait aussi empêcher des dépenses excessives lors des phases de croissance et permettrait ainsi de créer et de maintenir une réserve budgétaire nécessaire qui serait ensuite utilisée lors des récessions.

L'efficacité de la relance dépend de l'existence d'un relâchement de l'économie et de l'ampleur du multiplicateur budgétaire, défini comme un changement à court terme du PIB provoqué par une augmentation d'un point des dépenses *discrétionnaires* du gouvernement. Si les multiplicateurs budgétaires sont importants, des dépenses supplémentaires ou des réductions de la fiscalité pourraient alors conduire à une expansion significative de la production. La portée de ces multiplicateurs elle-même dépend de la situation initiale du pays.<sup>2</sup> Les multiplicateurs seront plus puissants s'il y a moins de fuites (ce qui entraîne une forte chute d'activité en cas d'assainissement budgétaire) et si, par exemple, seule une partie des



mesures est consacrée ou dépensée dans les importations. Ils sont également plus forts s'il n'y a pas de stabilisateurs automatiques pour reporter partiellement l'impact du choc budgétaire initial sur le PIB. En outre, l'impact de l'expansion budgétaire sur l'activité serait limité si cette expansion est entreprise avec une volonté de pérennisation, entraînant le secteur privé à économiser plutôt qu'à investir ou à consommer, ce qui de fait reporterait l'effet de l'intervention budgétaire sur le PIB.

De façon empirique, on constate que les multiplicateurs budgétaires sont généralement plus forts lors de phases de décroissance que lors des phases de croissance (FMI, 2010). Dans un article majeur, Blanchard et Leigh (2013) ont montré que dans des pays développés, (avec des taux d'intérêt "ZLB" (zero lower bound), proches de la borne inférieure zéro, des systèmes financiers fonctionnant mal et affectés par une récession significative de l'économie), certaines conditions économiques étaient liées à des multiplicateurs budgétaires qui étaient notablement plus puissants que ceux que l'on y rencontre généralement.

A l'autre bout du spectre, les défenseurs des politiques d'austérité incitent les gouvernements à résoudre les déséquilibres budgétaires (dus à une politique budgétaire restrictive) parce que l'accumulation de la dette publique associée à une stimulation fiscale nuirait à la croissance à long terme, surtout si la récession persiste ou si les niveaux initiaux de déficit sont élevés. Un calcul empirique suggère qu'un ratio dette/PIB de 85 à 90%, ou plus, pourrait contenir la croissance (Kumar et Woo, 2010, Reinhart et Rogoff, 2010, Cecchetti, Mohanty et Zampolli, 2011). D'autres éléments montrent que les effets à long terme de la dette publique construite sur la croissance de l'activité disparaîtraient si la dette publique était sur une trajectoire descendante (Chudik et al., 2015). Alternativement, le FMI

(en 2010) a montré que la réduction de la dette augmenterait l'activité à long terme, du fait que l'allègement du remboursement des intérêts créerait une fiscalité permettant de mettre fin aux effets de distorsion de certains impôts.

Un autre pan de la bibliographie qui a fleuri suite à un article de Giavazzi et Pagano (1990), a mis à jour des effets "non-keynesiens" de ces ajustements budgétaires. On y lit que la réduction des déficits peut stimuler la croissance à court terme, une notion que l'on traduit souvent par l'oxymore "compressions budgétaires expansionnistes". L'expansion se produirait grâce à la confiance des ménages comme à celle des entreprises, augmentant ainsi la demande des particuliers qui ne craindraient plus de nouveaux durcissements de la fiscalité ou la création de nouveaux impôts.

Quant à savoir comment cette politique d'austérité devrait se produire, il a été montré qu'en comparaison d'une augmentation du budget, les compressions budgétaires fondées sur une réduction des dépenses rendent la chute d'activité moins coûteuse, ce qui constitue aussi un autre multiplicateur (FMI, 2010). Alesina et Perotti (1995) et Alesina et Ardagna (2010) ont déjà montré que les mesures d'assainissement prises sur les dépenses sont associées à des augmentations supérieures à la moyenne de l'activité et de la consommation privée, alors que les mesures d'assainissement prises sur les revenus sont associées à des récessions. Perotti (2012) explique que ceci se produit en raison d'aménagements de la politique monétaire (baisse des taux d'intérêt, taux d'intérêt faibles et dévaluation/dépréciation de la monnaie afin de promouvoir les exportations), de façon à amortir l'impact des compressions budgétaires sur la demande, et en raison d'une diminution des anticipations inflationnistes, de façon à modérer l'augmentation des salaires. A l'inverse, des taux de change fixes

ne permettraient pas d'ajustement visant à reporter, au moins partiellement, l'effet de l'assainissement budgétaire et peuvent donc être associés à de plus fortes chutes de l'activité relatives aux régimes conciliants. Une autre raison possible est que les ajustements établis à partir de la fiscalité (par l'augmentation des impôts indirects par exemple) résultent souvent en une augmentation des prix, qui nécessite une politique de restriction monétaire pour infléchir l'inflation mais qui serait nuisible à la croissance (FMI, 2010). Du fait que tous les pays ne peuvent pas augmenter leurs exportations à ce moment-là, cette conclusion implique que l'austérité budgétaire est vraisemblablement plus douloureuse à supporter si de nombreux pays effectuent ces ajustements en même temps (FMI, 2012a).

Voilà en substance ce que dit la bibliographie à propos de la politique fiscale, mais que dit-elle à propos de la politique monétaire ? La vision communément acceptée, dérivée de la théorie de Friedman sur la masse monétaire (1968) est qu'à longue échéance, des changements introduits dans la masse monétaire provoqueraient uniquement des changements dans les prix mais n'auront pas d'impact sur l'activité. Pourtant, à plus brève échéance, il y a un compromis entre les changements de la masse monétaire (l'inflation) et l'activité parce que les prix et les salaires stagnent, comme l'indique la courbe de Phillips (Friedman, 1968 et Phelps, 1968). En pratique, cela signifie que la politique monétaire peut modérer des fluctuations bien réelles à court terme, si elles sont spontanées. Dans la mesure où les taux de change fixes seraient gérés par un outil indépendant (interventions sur les taux de change) il y aurait alors un peu de place pour une politique monétaire autonome qui ferait appel aux taux d'intérêt pour agir sur des objectifs de politique intérieure tels que l'inflation et l'activité à court terme (Ostry et al., 2012).

Le taux de change peut également prendre une part active dans l'ajustement des déséquilibres budgétaires actuels, qui, s'ils sont durables et conséquents, pourraient induire une augmentation de la dette étrangère et accroître la vulnérabilité de l'économie en cas d'arrêt soudain des flux de capitaux, ce qui pourrait contraindre à un ajustement à la fois abrupt et très perturbateur. Gervais et al. (2016) fournissent des preuves empiriques comme quoi de véritables taux de change flottants (par flottabilité nominale) peuvent permettre le rééquilibrage des comptes courants par le transfert des dépenses entre marchandises intérieures et marchandises étrangères, ce qui contribue à favoriser les exportations (Friedman, 1953). En outre, ces auteurs estiment que l'ajustement sera plus coûteux en termes de perte d'activité pour les pays qui ont un taux de change fixe, du fait qu'ils ont tendance à retarder les dévaluations des taux de change jusqu'à la survenue d'une crise monétaire.

En bref, il existe des arguments incontestables en faveur des deux approches : une politique expansionniste, ou une politique d'austérité. Les actions les plus adaptées à chaque pays dépendent de la situation initiale et de conditions spécifiques qui déterminent l'ampleur du multiplicateur budgétaire, ou à défaut, la perte due à la chute de l'activité. Il est plus facile d'adopter une politique budgétaire expansionniste si le pays dispose d'une marge de manœuvre fiscale lui permettant d'accéder à un financement supplémentaire à un coût raisonnable et de réordonnancer ses dépenses existantes pour entreprendre des réformes structurelles et institutionnelles. Les politiques d'austérité peuvent être recommandées si ces conditions ne sont pas réunies et s'il est possible d'aménager la politique monétaire pour en atténuer l'impact. Enfin, chaque choix politique implique des compromis et rien n'est jamais gratuit.

Après ce bref survol de la bibliographie, nous allons maintenant considérer les réponses macroéconomiques que 5 pays de la rive sud de la Méditerranée ont mis en place à la suite des soulèvements politiques de l'année 2010. Ces 5 pays, par ordre alphabétique, sont : l'Algérie, l'Égypte, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie.

### 2.3 La réponse par la politique budgétaire

Les soulèvements de 2011 ont immédiatement déclenché des expansions budgétaires discrétionnaires mises en œuvre par la plupart des gouvernements des pays du Sud méditerranéen, qui ont ensuite été supprimées quelques années plus tard. Ce paragraphe vise à caractériser la réponse budgétaire de ces pays en fonction des objectifs, des positions prises, et de la nature des mesures prises. Il vise également à évaluer l'efficacité de la politique budgétaire vis-à-vis de la pérennité de son impact sur la croissance

#### *Objectifs de la politique budgétaire, positions prises, et nature des mesures budgétaires prises*

Si l'on commence par les *objectifs* de la politique budgétaire, il semble que les pays de la rive sud ont tenté, au cours des 7 dernières années, de trouver un équilibre entre soulager les tensions sociales, appliquer une politique expansionniste et contenir la dégradation des déséquilibres budgétaires qui nécessitent d'assainir le budget et de prendre des mesures d'austérité.

Au cours des premières années de la période des soulèvements (2011-2012), la plupart des pays a accordé la priorité aux objectifs politiques. Les expansions budgétaires ont été appliquées soit pour apaiser l'agitation sociale grandissante (en Tunisie et en Égypte) ou bien, de façon préemptive, pour maintenir la paix sociale dans les pays qui

n'ont pas connu de troubles importants (Algérie, Jordanie et Maroc). Plus tard, il est apparu évident que les pays du Sud méditerranéen devaient assainir leur situation budgétaire. Ainsi, en 2016, tous ces pays, à l'exception de l'Algérie, ont signé des accords avec le FMI (voir le tableau 2.1. pour les détails). Le calendrier et le rythme des ajustements dans chaque pays a été essentiellement déterminé par des facteurs tous imbriqués : (i) le degré de gravité de l'agitation sociale et politique, (ii) les conditions préalables et (iii) l'accès à un financement extérieur.

A une extrémité du spectre, la Jordanie et le Maroc ont démarré leur procédures d'assainissement budgétaire dès 2012. Cet effort a été entrepris plus tôt que dans les autres pays du Sud méditerranéen parce que les tensions politiques étaient moins fortes. Cela a été possible grâce aux conditions budgétaires initiales assez correctes avant la crise, mais qui se sont ensuite rapidement détériorées dans les deux pays à 8 et 9% du PIB respectivement. Par ailleurs, ces pays n'étaient pas les destinataires d'importants soutiens financiers en provenance de l'étranger. Dans les deux cas, les programmes d'assainissement se sont accompagnés de mesures de protection des pauvres. Au Maroc par exemple, le budget a été redéployé pour renforcer des mesures constituant un filet sécurité sur le plan social telles que l'augmentation des allocations de scolarité, de l'assurance maladie et le renforcement des transports publics (FMI, 2015a).

A l'autre bout du spectre, l'Égypte a été le pays ayant le plus tardé à prendre des mesures d'assainissement budgétaire, même si elle avait pourtant les pires conditions au départ, avec un déficit général de 8% et un déficit primaire de 2,5% du PIB. Ce n'était pas faute d'avoir essayé. Au contraire, l'Égypte a négocié un programme avec le FMI dès la mi-2011 pour un prêt de 3 milliards de dollars américains, qui a rencontré la résistance du public

et qui a fini par être annulé (Hanieh, 2015). Une deuxième tentative a été faite mi-2012 avec un prêt de 4,8 milliards de Dollars américains, mais qui a suivi le même sort que la première tentative. Un autre facteur qui peut avoir retardé l'assainissement était l'accès à un financement externe avec le GCC (Conseil de Coopération du Golfe). Avec de telles ressources, il était possible de partir sur un paquet de mesures de relance budgétaire (d'environ 1,2% du PIB en 2013) avec pour double objectif de relancer l'économie et de parvenir à la justice sociale (MOF, 2014), ce qui faisait de l'Égypte le seul pays de la rive sud à avoir tenté explicitement de stimuler la demande agrégée. Toutefois, mi-2014, la détérioration des finances publiques (en moyenne 13 et 7% du PIB pour le déficit global et primaire respectivement), le relâchement de la pression sociale et la diminution du financement du GCC ont poussé le gouvernement à réduire unilatéralement les subventions à l'énergie. C'est en 2016, quatre ans après la Jordanie et le Maroc, que le gouvernement a conclu un accord avec le FMI.

La Tunisie se situe dans une zone intermédiaire. Comme en Égypte, des agitations sociales prolongées ont difficilement permis de renverser la tendance budgétaire de nature expansionniste. Une situation initiale saine avant la crise a rendu possible le maintien des politiques expansionnistes un an de plus qu'en Jordanie et au Maroc. En 2013 pourtant, une dégradation des équilibres financiers (le déficit global et primaire s'élevant respectivement à 7 et 6% du PIB), a déclenché des programmes d'assainissement budgétaire avec le soutien du FMI. Les programmes comportaient une réorientation partielle des ressources tirées des économies faites sur les subventions vers des programmes sociaux comme l'éducation, la santé, l'emploi, et des transferts de liquidités. (FMI, 2013a). L'application de ce programme en 2013 a donné lieu à une contestation sociale (Hanieh,

**Table 2.1: Programmes du FMI dans les pays du Sud méditerranéen pour la période consécutive aux soulèvements**

Pays	Date	Programme	Montant	Durée
Jordanie	Août 2012	Stand-By-Arrangement (SBA)	1 364 milliards SDR (env. 2 milliards US\$)	3 ans
	Août 2016	Mécanisme élargi de crédit	514,65 millions SDR (env. 723 millions US\$)	3 ans
Maroc	Août 2012	Ligne de précaution et de liquidité (LPL)	4 117,4 millions SDR (env. 6,21 milliards US\$)	2 ans
	Juillet 2014	Ligne de précaution et de liquidité (LPL)	3.2351 milliards SDR (env. 5 milliards US\$)	2 ans
	Juillet 2016	Ligne de précaution et de liquidité (LPL)	2 504 milliards SDR (env. 3,47 milliards US\$)	2 ans
Tunisie	Juin 2013	Stand-By-Arrangement (SBA)	1 146 milliards SDR (env. 1,74 milliards US\$)	2 ans, extension de 7 mois
	Avril 2016	Accord élargi dans le cadre du Mécanisme élargi de crédit	2,04 milliards SDR (env. 2,9 milliards US\$)	4 ans
Égypte	Novembre 2016	Mécanisme élargi de crédit	8 5966 milliards SDR (env. 12 milliards US\$)	3 ans

Source: FMI.

2015) qui a provoqué un certain retard dans sa mise en place.

Pour ce qui est de l'Algérie, la gestion budgétaire était principalement soumise au prix du pétrole. Et comme pour les autres économies du sud de la Méditerranée, la politique budgétaire a été initialement utilisée en réponse à la contestation. La récente chute des revenus tirés des hydrocarbures, due à la baisse des prix du pétrole, a entraîné des coupes dans les dépenses et une détérioration généralisée des finances publiques.

Pour illustrer les faits relatés ci-dessus, la relance budgétaire a été calculée pour les pays du Sud méditerranéen afin de bien cerner la position de la politique budgétaire au cours de la période fiscale 2011-2015. La méthodologie utilisée est expliquée dans l'annexe 2.1, en fin

de chapitre, et les résultats sont présentés à la Figure 2.1 sous 3 formats différents. La figure montre que sur la période allant de 2011 à 2015, la politique budgétaire au Maroc et en Jordanie était une politique d'austérité alors que les mesures d'assainissement avaient été mises en œuvre moins de deux ans après les soulèvements. À l'inverse, en Egypte et en Tunisie, la politique était expansionniste et l'assainissement budgétaire a été entrepris plus tardivement. En Algérie, la politique budgétaire est restée expansionniste tout du long.

Si l'on ventile la période 2011-2015 en sous-périodes, la figure 1 montre que lors des premières années des soulèvements, la relance budgétaire était positive dans toutes les économies des pays de la rive sud, ce qui laisse supposer une politique budgétaire expansionniste. La relance budgétaire a permis d'atteindre près de 4 points du PIB en Algérie, 2,2 points de pourcentage en Tunisie et près de 1 point de pourcentage dans les autres pays de la région. L'assainissement du budget au Maroc et en Jordanie a conduit à imposer une réduction budgétaire

généralisée pour la période comprise entre 2013 et 2015. Entre temps, des dépenses plus élevées ont maintenu la Tunisie dans une situation expansionniste jusqu'en 2013. Des réductions des dépenses budgétaires ont été appliquées en 2014, même si la politique d'austérité s'est légèrement assouplie en 2015. Enfin, à l'inverse des autres économies du Sud méditerranéen, l'attitude expansionniste du budget égyptien s'est prolongée en 2013 et 2014 en raison de l'élargissement de ses dépenses. Toutefois, la relance budgétaire a ralenti en 2014 en raison d'un assainissement partiel du budget.

Si l'on considère maintenant la *composition* de la réponse budgétaire, la Figure 2.2 montre que les augmentations de dépense lors des deux premières années du soulèvement concernaient *principalement* les dépenses courantes. En moyenne, le montant des expansions budgétaires se situait légèrement en dessous de 3% du PIB pour les pays de la rive sud de la Méditerranée, mais des variations considérables apparaissent entre ces différents pays. La Tunisie a connu l'augmentation la

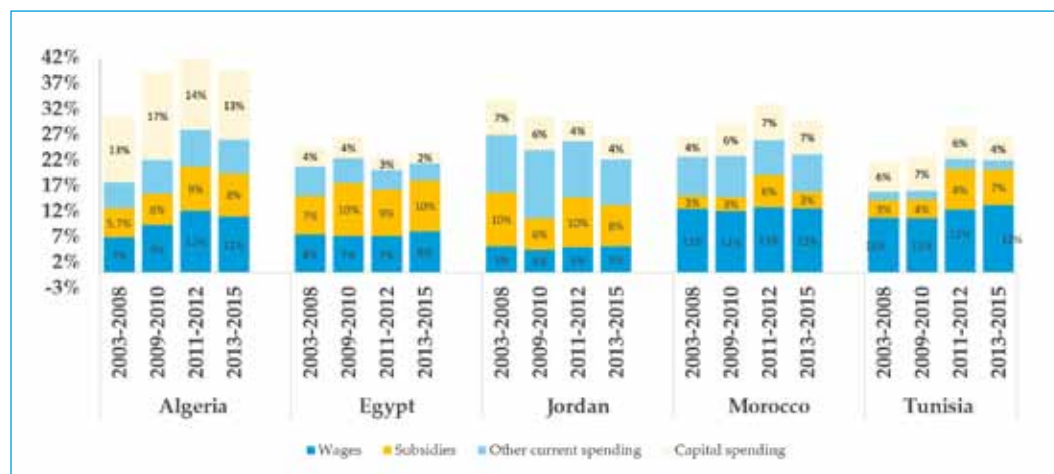
**Figure 2.1: Relance budgétaire dans les pays de la rive sud de la Méditerranée après les soulèvements (en pourcentage)**



Nota: La relance budgétaire a été calculée une fois à partir du déficit global, une fois sur le déficit à l'exclusion des aides, et une fois sur le déficit primaire à l'exclusion des aides.

Source: Calcul des auteurs à partir des données budgétaires extraites de la mission de consultation au titre de l'article IV du FMI sur les prévisions budgétaires du gouvernement central, et l'activité potentielle a été calculée à partir d'un filtrage Hodrick-Prescott,  $\lambda = 6.25$ .

Figure 2.2: Eléments des dépenses primaires (en pourcentage du PIB)



Note: Les dépenses courantes n'incluent pas les intérêts.

Source: Calcul des auteurs à partir des données budgétaires extraites de la mission de consultation au titre de l'article IV du FMI sur les prévisions budgétaires du gouvernement central

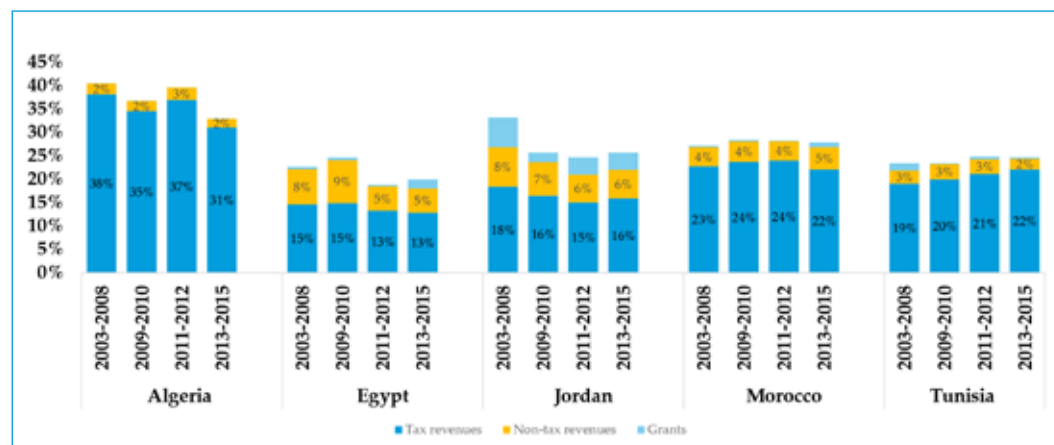
plus importante des dépenses courantes (d'environ 10 points de pourcentage du PIB entre 2010 et 2013). Entre temps, les dépenses courantes en Jordanie et au Maroc augmentaient de 2 points de pourcentage du PIB. L'Algérie et la Tunisie augmentaient les salaires et les aides du secteur public alors que la Jordanie et le Maroc augmentaient uniquement les aides.

Pour financer l'augmentation des dépenses, la Jordanie a diminué ses dépenses d'investissement, surtout du fait que les revenus avaient chuté (Figure 2.3). En réalité, l'augmentation substantielle des subventions accordées par la Jordanie était entièrement compensée par une réduction équivalente des dépenses d'investissement. Le Maroc pouvait augmenter ses revenus intérieurs, ce qui lui a permis aussi d'augmenter des dépenses d'investissement (d'1% du PIB) : il est du reste le seul état des pays de la rive sud à l'avoir fait. L'Algérie et la Tunisie qui sont les pays ayant le plus augmenté leurs dépenses budgétaires ont procédé à des coupes dans les dépenses d'investissement et ont bénéficié de revenus plus élevés (y compris une

aide de 1% du PIB en 2012 pour la Tunisie).

Les mesures d'austérité qui ont démarré en 2012 en Jordanie et au Maroc ont réduit les dépenses courantes respectivement de 4 et 5 points de pourcentage du PIB. Au Maroc, le retrait des subventions (tant sur les produits pétroliers que les denrées alimentaires de base) et l'indexation partielle des prix au détail de l'énergie sur le marché intérieur ont ramené les subventions de 6% du PIB en 2012 à moins de 4% du PIB en 2014. Malgré l'arrivée de certaines aides au Maroc, l'assainissement budgétaire consistait à réduire les dépenses d'investissement. En Jordanie, les subventions à la pompe à essence ont également été éliminées fin 2012 et une tarification avec un ajustement automatique a été réinstauré et s'est accompagné de l'introduction de transferts de liquidités vers environ 70% de la population. L'assainissement budgétaire était financé par les hauts revenus (y compris les aides en 2014) de sorte que le gouvernement a pu réorienter les ressources des dépenses courantes vers les dépenses d'investissement, ce qui a augmenté le PIB d'1% entre 2012 et 2014.

Figure 2.3: Eléments de revenus (en pourcentage du PIB)



Source: Données de consultation au titre de l'article IV du FMI.

En Tunisie, les programmes d'assainissement budgétaire de 2014 ont réduit la dépense publique de 26 à 21% du PIB par la diminution des subventions qui sont alors tombées de 10% à 6% du PIB. Cependant, en raison de tensions permanentes, la Tunisie était incapable de mettre complètement en œuvre des mesures permettant d'augmenter les revenus (droits d'enregistrement plus élevés et droits d'accise sur les boissons alcooliques).

En Égypte, la perte de revenus fiscaux en 2011 et 2012 a conduit à associer des réductions dans les dépenses d'investissement déjà basses à un gel des dépenses courantes primaires indexé sur le PIB. Dès 2013, les expansions de dépenses courantes (qui sont passées de 20% du PIB en 2011-2012 à 22% en 2013) se sont produites grâce à l'augmentation des subventions, des avantages sociaux et des salaires. La relance budgétaire de 2014 comportait des augmentations des dépenses courantes (jusqu'à 0,8 points de pourcentage du PIB) avec des augmentations du salaire minimum de la fonction publique, des retraites et autres prestations sociales. En outre, la relance comportait également une augmentation des dépenses d'investissement pour des projets d'infrastructure (0,4 points de pourcentage du PIB).

Ces expansions budgétaires étaient en partie financées par des aides substantielles et par un dépôt dormant du gouvernement à la Banque centrale d'Égypte (MOF, 2014). En 2015, face à la dégradation des finances publiques, le gouvernement a été forcé de réduire les dépenses publiques, avec d'importantes coupes dans les subventions sur les carburants (de 9 à 6 % du PIB en 2013), et d'imposer le gel des dépenses d'investissement.

Dans la période 2011-2015, la composition des dépenses publiques pour l'ensemble des pays de la rive sud présentait un biais : les salaires et subventions étaient soutenus au détriment des investissements publics. En fait, les dépenses d'investissement ont été ramenées de 5,5% en moyenne en 2010 (sauf pour l'Algérie) à 4,4% du PIB en 2015, alors que les salaires et les subventions ont augmenté de 15,5% du PIB (en partant de moins de 14%). En Égypte et en Tunisie, ces tendances étaient encore plus nettes. Ainsi, la gestion du budget était mue par des considérations sociales au détriment de la viabilité des finances publiques. Il n'y a qu'en Égypte qu'une brève tentative a été faite d'utiliser la politique budgétaire pour stimuler la demande agrégée. Tôt ou tard, un assainissement budgétaire s'im-



posait pour tous les pays de la rive sud de la Méditerranée.

### *Viabilité des finances publiques et croissance*

En partant de la *viabilité des finances publiques*, la Figure 2.4 et le Tableau 2.2 montrent que les expansions budgétaires et/ou les pertes de revenus des années 2011-2012 ont été accompagnées d'augmentations substantielles des déficits primaires et du rapport dette/PIB. L'assainissement budgétaire a permis de tenir compte de certaines vulnérabilités budgétaires et de maintenir une stabilité macroéconomique d'ensemble, toutefois la dette publique restait préoccupante.

L'assainissement des budgets en Jordanie et au Maroc en 2102 a amélioré la situation : ainsi, fin 2015, les comptes étaient quasiment revenus aux chiffres antérieurs à la crise. Cependant, la dette publique de ces deux pays s'est élevée largement au-delà de son niveau antérieur à la crise. Pour le FMI, les ratio dette/PIB devaient être réduits de 77% pour la Jordanie et de 60% pour le Maroc d'ici 2021 et 2020 respectivement (IMF, 2016a et 2015b). Pour atteindre ces buts, les deux pays ont instauré, en 2016, divers dispositifs suivant les recommandations du FMI.

En Tunisie, le programme d'assainissement budgétaire tenait compte des troubles sociaux : c'est pour cette raison que sa mise en place a été conduite à un rythme peu soutenu, et le déficit primaire a commencé à s'améliorer quelque peu en 2014-2015, en comparaison des années de relance 2011-2012. Cependant, grâce à la situation initiale du pays qui était favorable, le niveau de la dette est resté légèrement en dessous du niveau pré-crise et les déficits primaires s'élevaient à environ 4% du PIB. L'objectif visé à l'horizon 2020 pour le ratio dette/PIB se situe en dessous de 50% (IMF, 2016b).

**Table 2.2: Vulnérabilité des finances publiques dans les économies de la rive sud de la Méditerranée**

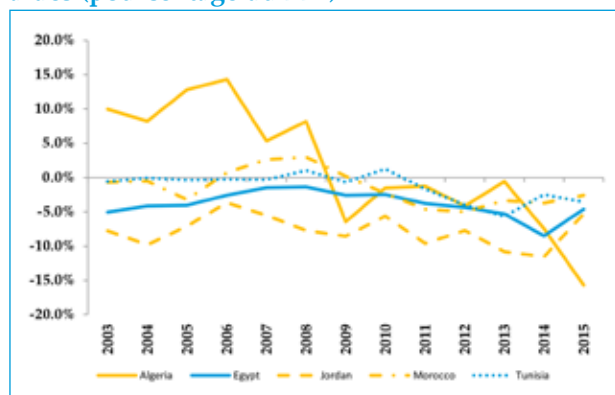
	2003-2008	2009-2010	2011-2012	2013-2015
<b>Algérie</b>				
Relance budgétaire	-0,7	2,1	3,8	2,6
Solde primaire	9,8	-4,0	-2,7	-7,9
Solde primaire (sans les aides)	9,8	-4,0	-2,7	-7,9
Ratio Dette/PIB	61,4	-30,6	-25,3	-16,2
<b>Egypte</b>				
Relance budgétaire	-0,9	0,4	1,1	1,8
Solde primaire	-2,5	-2,0	-3,7	-4,5
Solde primaire (sans les aides)	-3,1	-2,5	-4,1	-6,9
Ratio Dette/PIB	66,2	54,5	59,4	70,8
<b>Jordanie</b>				
Relance budgétaire	-0,2	-1,6	0,7	-1,0
Solde primaire	-0,6	-5,0	-4,9	-5,6
Solde primaire (sans les aides)	-6,9	-7,1	-8,7	-9,2
Ratio Dette/PIB	79,8	69,6	84,8	81,3
<b>Maroc</b>				
Relance budgétaire	0,1	2,5	1,0	-0,5
Solde primaire	0,6	-0,7	-4,7	-2,1
Solde primaire (sans les aides)	0,3	-1,1	-4,8	-3,2
Ratio Dette/PIB	56,4	48,1	56,2	63,8
<b>Tunisie</b>				
Relance budgétaire	-0,2	-0,1	2,2	-0,9
Solde primaire	1,5	0,5	-3,3	-2,6
Solde primaire (sans les aides)	-0,1	0,3	-3,8	-3,0
Ratio Dette/PIB	51,8	41,7	44,9	51,1

Nota: La mesure indiquée pour la relance budgétaire exclue à la fois les aides et les intérêts.

Source: Calculé par les auteurs sur la base des données budgétaires tirées de la mission de consultation des tableaux budgétaires du gouvernement central au titre de l'Article IV du FMI, et avec les chiffres de l'activité potentielle suite aux mesures de relance au moyen du filtrage HP,  $\lambda = 6.25$ .



**Figure 2.4: Déficits primaires, à l'exclusion des aides (pourcentage du PIB)**



Source: Calculé par les auteurs sur la base des données budgétaires tirées de la mission de consultation des tableaux budgétaires du gouvernement central au titre de l'Article IV du FMI

En dépit du gel des dépenses dès les premières années des soulèvements, les déficits primaires égyptiens (à l'exclusion des aides) se sont dégradés : de 2,5% en 2010 ils sont passés à près de 4,4% du PIB en 2012, grâce à des revenus inférieurs et à d'importants emprunts d'état. Ces emprunts ont suscité une augmentation du coût de l'argent, signe d'une prime de risque élevée. Le taux à 3 mois des bons du Trésor a bondi de 10% en moyenne en 2010 à plus de 18% début 2012, le taux le plus élevé depuis 2008. A plusieurs reprises, le gouvernement égyptien a également rencontré des difficultés pour lever les montants nécessaires pour ses adjudications des bons du Trésor au cours des premières années des soulèvements, car les investisseurs réclamaient un rendement plus élevé. Avec l'accélération de l'expansion en 2013 et 2014, et malgré un financement externe, les déséquilibres budgétaires ont continué à se creuser. L'assainissement partiel de 2015 a compensé certains de ces déséquilibres mais la viabilité des finances publiques restait préoccupante.

En Algérie, les revenus du pétrole pouvaient financer les expansions budgétaires sans pour autant

porter gravement atteinte à la vulnérabilité du budget. Cependant, avec la chute des prix du pétrole dès 2014, le FMI (2014a) a estimé que la politique budgétaire était dans une impasse. Le prix d'équilibre du pétrole algérien est passé de 20\$ au baril en 2003 à 125\$ en 2012, et il était prévu que le baril atteigne 136\$ en 2014, sachant que le prix d'équilibre du pétrole est le prix théorique auquel le pétrole permettrait d'équilibrer le budget sur une année donnée.

*Qu'en est-il de la croissance économique ?* Même si la politique expansionniste précocement engagée par les pays du Sud méditerranéen n'était pas explicitement motivée par une relance de la demande agrégée, on supposait qu'elle aurait un certain impact sur la croissance économique. Pour évaluer les effets macroéconomiques de la gestion des finances publiques dans les économies de ces pays, nous avons tenté de déterminer si les différentes composantes du budget (revenus et dépenses) avaient un effet anticyclique et si une politique budgétaire pouvait contrecarrer les effets des cycles économiques. La méthode utilisée est expliquée en Annexe 2.2 à la fin de ce chapitre et le détail des résultats y est présenté. Le diagramme ci-dessous (Figure 2.5) représente la relance budgétaire et la croissance économique entre deux périodes : 2010-2011 et 2014-2015 et quelques remarques générales plus bas complètent sa lecture.

Dans l'ensemble, les mesures budgétaires n'ont pas été très efficaces pour stimuler la croissance économique des pays de la rive sud de la Méditerranée qui est restée en deçà de son potentiel. Les mesures d'expansions budgétaires appliquées au début ont pris la forme de dépenses courantes sur fond de décisions politiques qui auraient pu, au mieux, contribuer à une relance temporaire de la consommation et des investissements. Mais comme le montre la Figure 2.5, ces mesures budgétaires expansionnistes n'ont

**Figure 2.5: Relance budgétaire et taux de croissance entre 2010-2011 et 2014-2015 (en pourcentage)**



Source: Calcul effectué par les auteurs sur la base d'un calcul de relance budgétaire et de chiffres tirés de la base de données du FMI Perspectives économiques mondiales.

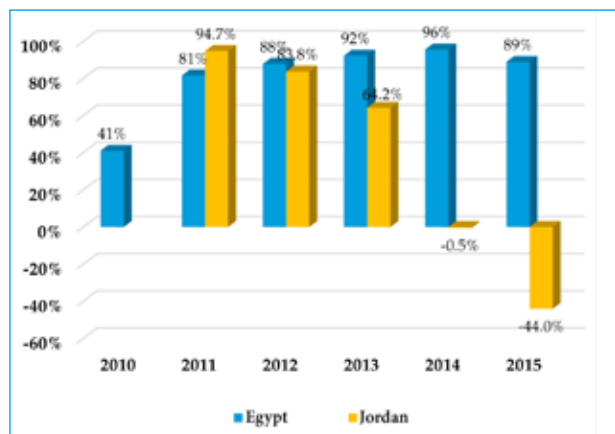
révélé qu'une faible croissance en Egypte, et dans les autres pays, la croissance est restée en stagnation entre 2011-2012 et 2013-2015.

Une des raisons de cette absence de résultat est que ces politiques expansionnistes ont été stoppées et inversées dans un laps de temps très bref. En effet, dans le cas de la Tunisie, le FMI (2012b) montre que la relance budgétaire de 2011 peut avoir contribué à une croissance du PIB située entre 0,5 et 0,7 % cette même année. L'autre explication est que la relance des dépenses courantes a tendance à imprimer un effet de levier moins important qu'avec les dépenses d'investissement. Les premières estimations pour la Tunisie ont identifié un effet de levier des dépenses d'investissement qui se situent à environ 0,3%, alors que pour les dépenses courantes, ce pourcentage tombe de moitié (FMI, 2012b). La plupart des mesures de relance des pays du Sud méditerranéen a concerné une relance des dépenses courantes en raison de l'éminence de difficultés socio-politiques, ce qui a coûté cher mais était difficilement évitable. En d'autres termes, les expansions budgétaires n'étaient pas destinées à soutenir de façon permanente les investissements et une croissance créatrice d'emplois, mais répondaient à des agitations sociales. La seule exception reste le bref plan de relance égyptien, dans la seconde moitié de 2013.

En outre, la politique d'expansion était financée par des gros emprunts, ce qui a rajouté aux coûts d'ensemble de ces emprunts et a provoqué une éviction des investissements privés. Comme les déficits budgétaires atteignaient des sommets en l'absence d'un marché secondaire efficace pour les bons de Trésor, les gouvernements égyptien et jordanien se sont fortement appuyés sur les banques d'affaires pour financer leurs déficits (Figure 2.6). Les crédits accordés aux gouvernements ont dépassé la croissance des crédits privés dans la plupart des pays de la rive sud de la Méditerranée : ils ont plus que doublé en Egypte, triplé en Tunisie et augmenté de façon exponentielle au Maroc. La Jordanie, pendant un temps, a pâti de l'éviction de ces capitaux mais la tendance a été renversée grâce aux efforts d'assainissement des finances des années 2014 et 2015.

Enfin, les mesures budgétaires des pays du Sud méditerranéen ont donné la priorité à la stabilité macro-économique plutôt qu'à la croissance, et pour certains pays plus tôt encore que pour d'autres. La décision d'assainir était inévitable pour tous, y compris plus récemment pour l'Egypte. La politique budgétaire laxiste, poursuivie lors des soulèvements, a limité l'espace financier permettant de contrecarrer la détérioration de l'activité écono-

**Figure 2.6: Financement bancaire du déficit, 2010-2015 (en pourcentage de l'ensemble du financement)**



Source: Calculé par les auteurs à partir des données du bulletin financier mensuel publiées sur le site Internet de Ministère égyptien des Finances et des données de la mission de consultation des tableaux budgétaires du gouvernement jordanien au titre de l'Article IV du FMI.

mique, ce qui laisse entendre que la capacité anticyclique des politiques était fortement limitée. Pour la plupart des pays, la seule méthode permettant d'ajuster leur solde financier consistait à emprunter à l'extérieur (avec le soutien du FMI). Néanmoins, malgré des efforts d'assainissement, une vulnérabilité financière a subsisté, entraînant les économies des pays du Sud méditerranéen à renouveler leur demande d'appui auprès du FMI. Dans toutes les économies de la rive sud, la croissance est restée en dessous du potentiel et on peut véritablement constater l'éviction des prêts du secteur privé.

## 2.4 La réponse par le biais de la politique monétaire

Parmi d'autres effets, les soulèvements de 2011 ont été à l'origine d'une chute des revenus tirés des échanges commerciaux internationaux et des afflux de capitaux à court terme, deux éléments qui ont mis une pression importante sur les comptes courants et en retour, sur les taux de change nominaux. Ce

paragraphe explore la façon dont les banques centrales des pays du Sud méditerranéen ont répondu à la rareté des devises étrangères en fonction de leur mandat, ou bien ont poursuivi des objectifs de politique monétaire. L'impact de la politique monétaire sur des questions intérieures telles que l'inflation ou la croissance économique est également étudié ici.

### *Objectifs poursuivis et gestion du taux de change*

Quels que soient les objectifs annoncés, toutes les banques centrales des pays de la rive sud de la Méditerranée, du moins *de facto*, sont des agents de ciblage des taux de change. Si l'on observe leur action, les banques centrales semblent avoir consacré des efforts pour maintenir une parité officielle entre la monnaie de référence (ou sinon un panier de monnaies) et leur propre monnaie nationale (Tableau 2.5). L'Algérie, la Jordanie et le Maroc ont formellement signé des accords de parité avec des taux de change explicites. L'Égypte et la Tunisie ont signé des accords *de jure* plus souples, mais tentent implicitement de maintenir une stabilité des taux de change ou, au minimum, de réduire la volatilité des taux de change.

Du fait que les interventions sur les marchés de change étaient utilisées comme outil indépendant pour gérer le taux de change, certains pays disposaient d'une certaine marge pour mener une politique monétaire au moyen des taux d'intérêts, ceci afin de poursuivre des objectifs intérieurs tels que la stabilité des prix, la stabilisation de l'activité à court terme et la stabilité financière. Et certains pays l'ont fait. Par exemple, les banques centrales d'Égypte et de Tunisie ont tenté de compenser les pénuries de liquidités dans le secteur bancaire. La banque centrale égyptienne (la CBE) a fourni des liquidités en devises étrangères aux banques avec des adjudications tant régulières qu'exceptionnelles. La Banque centrale tunisienne (la CBT) a permis le *refinancement direct*

**Table 2.5: Régime des taux de change dans les économies de la rive sud de la Méditerranée, 2010-2014**

Pays	2010	2011	2012	2013	2014
Algérie	Ancrage du taux de change composite (arrangement géré)	sans changement	sans changement	sans changement	sans changement
Egypte	Arrangement type crémaillère adossé à un panier composite	autre arrangement stabilisé	Autre arrangement type crémaillère stabilise sans ancrage explicite (ancrage de facto au \$US	Arrangement stabilisé sans ancrage explicite du taux (ancrage de facto au \$US	sans changement
Jordanie	Ancrage classique sur le \$US	sans changement	sans changement	sans changement	sans changement
Maroc	Ancrage classique sur un panier composite (Euro-\$US avec une rapport 80/20)	sans changement	sans changement	sans changement	sans changement
Tunisie	Autre ancrage fixe classique et composite	n/a	Arrangement stabilisé sans ancrage explicite du taux (ancrage de facto à un panier composite)	sans changement	sans changement

Source: FMI

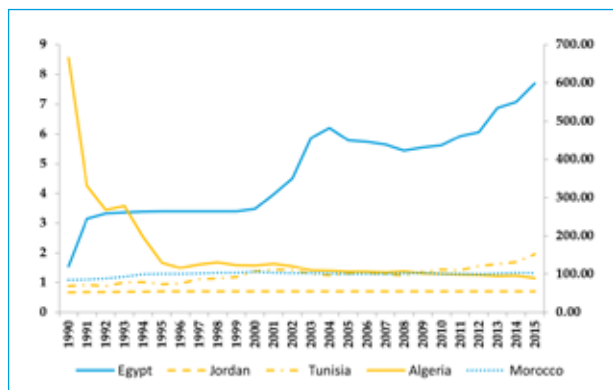
des banques par des injections de liquidités permettant de soulager les pénuries structurelles en liquidités qui étaient dues à une demande plus élevée d'espèces et à d'importants retraits des comptes. Ces mesures sont destinées à préserver la stabilité financière.

Toutefois, dans les pays du Sud méditerranéen, la poursuite de la politique monétaire s'est trouvée être assujettie à la politique budgétaire en raison d'importants déficits et d'une dette publique non moins importante. Dans un régime où les considérations budgétaires sont prépondérantes (comme l'indiquent Sargent et Wallace - 1981), les banques centrales peuvent se trouver dans l'incapacité de contrer efficacement la pression inflationniste. Elles sont par ailleurs soumises à la pression des gouvernements pour financer le déficit où s'accommoder d'une politique monétaire plus serrée afin d'éviter l'augmentation du coût de la dette publique. Dans ce contexte, les objectifs de la politique monétaire sont assujettis aux objectifs budgétaires.

Dans tous les cas, du fait que le taux de change a été un élément majeur de la politique monétaire dans les pays de la rive sud et une référence de poids par rapport aux attentes de ces pays, les banques centrales ont fait preuve d'une réticence notable pour que le taux de change s'ajuste à des comptes courants qui ne cessaient de se dégrader dans les suites du choc politique. Comme l'indique la Figure 2.7, le taux de change nominal a subi très peu de mouvements par rapport au dollar américain ou au panier de monnaies dans l'ensemble de ces pays, à l'exception de l'Égypte. Les banques centrales sont intervenues sur le marché des changes pour stabiliser la monnaie, dans la mesure où leurs réserves en devises le permettaient.

Au même moment, suite à l'inversion des flux de capitaux, la réponse des banques centrales des pays de la rive sud s'est concentrée sur l'érosion des réserves tampons accumulées lors des années passées. La Figure 2.8 montre que l'épuisement de ces réserves était significatif.

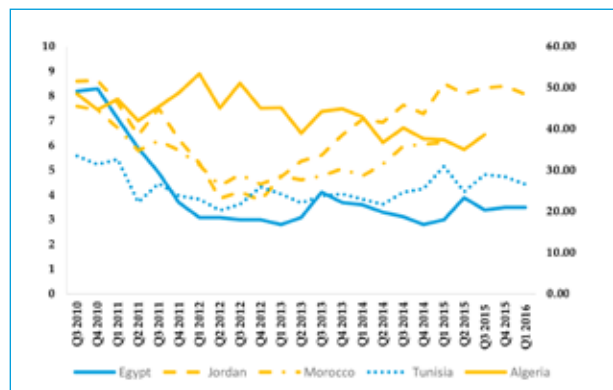
**Figure 2.7: Taux de change sur le long terme, période 1990-2015**



Note: Les taux de change bilatéraux (monnaie locale par rapport au Dollar US) sont donnés pour l'Égypte, la Jordanie et la Tunisie. Une augmentation indique de dépréciation de la monnaie nationale par rapport au Dollar et vice versa. Le taux de change nominal effectif est indiqué pour l'Algérie et le Maroc parce que leurs monnaies sont indexées à un panier composite. Une augmentation indique une appréciation de la monnaie nationale par rapport au panier de référence et vice-versa.

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

**Figure 2.8: Réserves en mois d'importations, 2010-2016**



Source: données des banques centrales de chaque pays

tive lors des premières années de soulèvements qui, jusqu'au choc politique, se maintenaient à des niveaux corrects de 9 mois d'importations pour la Jordanie et de 5 mois pour la Tunisie. En toute sécurité, les réserves doivent normalement correspondre à environ 3 mois d'importations, seuil en dessous

duquel la vulnérabilité des comptes courants apparaît si la balance des paiements est dominée par le commerce et si le pays a un accès limité aux marchés des capitaux.

Une fois les réserves de sécurité épuisées, la persistance de déséquilibres dans la balance des paiements et la rareté des entrées de capitaux ont forcé les pays du Sud Méditerranéen soit à lancer un ajustement des taux de change, soit à emprunter pour financer le compte courant. Les choix faits dépendaient de (i) la persistance d'un déséquilibre dans les comptes courants, (ii) leur volonté d'adopter une politique combinant l'épuisement des réserves avec la flottabilité des taux de change, et (iii) l'accès à un financement externe.

D'un côté, l'épuisement des réserves avait atteint ses limites en Jordanie et au Maroc plus tôt qu'en Égypte et en Tunisie. Dans ces deux derniers pays où les taux de change sont soumis à un régime strict, des interventions élargies sur le marché des changes ont permis de maintenir la stabilité des taux. Toutefois, le rythme d'épuisement des réserves s'est accéléré en 2012 par rapport à 2011, avec moins de 4 mois d'importations en réserve. En conséquence, le soutien accordé par le FMI en 2012 a facilité l'accès au marché des capitaux. En Jordanie, la reconstruction des réserves s'est traduite par des aides non négligeables des pays du GCC en 2013 (prêt d'urgence de 150 millions de dollars américains pour couvrir le coût de l'accueil de réfugiés syriens) ainsi que des émissions de titres obligataires en dollars qui ont bien fonctionné (FMI, 2014b et Banque mondiale, 2014). De même, les réserves du Maroc ont augmenté grâce à la diminution du déficit du compte courant et avec une augmentation non négligeable des investissements étrangers directs. En 2014 et 2015, ces deux pays avaient retrouvé leur niveau d'avant la crise en matière de réserves.

À l'autre extrémité, les banques centrales d'Égypte et de Tunisie

avaient, quant à elles, associé la limitation des taux de changes flottants avec l'épuisement de la réserve. Fin 2012, les taux de change avaient respectivement perdu 6 et 9 % en Egypte en Tunisie, avec en outre environ 60 et 20% respectivement de réserves en devises avant la crise. De toutes les économies de la rive sud de la Méditerranée, l'Egypte est le pays où les réserves officielles ont chuté au plus bas. Pour la seule année 2011, elle avait perdu plus de 20 milliards de dollars américains (soit plus de 40% de la réserve).

Du fait que les comptes courants étaient tendus et que les réserves atteignaient leur seuil critique, les banques centrales ont été obligées d'assouplir le régime des taux de change, ce qu'elles firent fin 2012. En Egypte, la banque centrale a introduit de petites dévaluations, espacées sur une période assez longue (12 % au 1er trimestre 2013, 6% au 1er trimestre 2015 et 14% en mars et en mai 2016). Depuis les soulèvements, la monnaie égyptienne avait perdu 50% de sa valeur. En comparaison, la Banque centrale tunisienne a été plus souple et plus concernée par l'érosion de la réserve. En septembre 2011, elle a abandonné le panier composé du dollar et de l'euro comme référence de base et a ajouté un agrégat monétaire avec un ancrage de la monnaie. En outre, elle a commencé fin 2012 à utiliser le taux de change interbancaire comme taux de référence en lieu et place du panier de devises fixes. Ces mesures ont conduit à divers ajustements du taux de change qui ont permis de limiter les interventions de la Banque centrale tunisienne aux seuls cas où les cotations étaient largement différentes du taux interbancaire, ou bien pour compenser certaines pertes de réserve (FMI, 2012b). En février 2016, la Banque centrale tunisienne a introduit une adjudication hebdomadaire sur le marché des devises.

Elle a également fixé un plafond pour les interventions sur le marché net des changes de façon à ce qu'elle n'intervienne que pour lisser des fluctuations "excessives". Malgré ces mesures, le dinar tunisien a également perdu la moitié de sa valeur.

L'Egypte et la Tunisie ont toutes deux bénéficié d'un accès à l'aide étrangère, qui a permis de regonfler temporairement les réserves. En 2003, la réserve égyptienne était le reflet des dépôts sporadiques effectués par la Turquie, la Libye et divers états du Golfe. Le montant total des dépôts effectués entre mai 2012 et novembre 2014 est estimé à 20 milliards de dollars. En outre, le gouvernement pouvait accéder au marché des capitaux en émettant des titres obligataires libellés en devises étrangères. En Tunisie, des apports plus importants grâce aux IDE, des prêts multilatéraux ou bilatéraux conséquents (Banque mondiale (500 millions US\$) et Banque africaine de développement (200 millions US\$)), ainsi que l'accès au marché des capitaux, avec la garantie du Trésor américain et de la Banque du Japon pour la coopération internationale, ont renfloué les réserves de la banque centrale (FMI, 2013a).

Mises sous une pression toujours plus forte, les Banques centrales d'Egypte et de Tunisie ont alors introduit un contrôle des prix et des capitaux. En 2013, la BCE a imposé des restrictions sur les écarts acheteur-vendeur cotés par les teneurs du marché autorisés, ce qui les empêchait ainsi de faire des cotations selon leurs propres taux. Ces restrictions se sont encore plus resserrées avec le temps. D'autres mesures de contrôle des capitaux ont été étendues au rapatriement de certains produits exportés et aux limites pour les transferts à l'étranger et en février 2015, sur les retraits d'espèces et les dépôts en devises étrangères au moyen de

cartes de débit et de crédit. La BCE a également émis une liste de priorités à l'import pour l'attribution de devises par les banques. La BCT a imposé des restrictions semblables. Par exemple, elle a demandé que les fonds excédentaires des comptes en devises étrangères soient convertis en dinars. Cependant, dès 2016, les contrôles *ex ante* sur les opérations en capital ont été remplacés par des contrôles *ex post* et les plafonnements pour les détenteurs étrangers de titres obligataires de l'état ont été supprimés. De même un plus grand pouvoir a été accordé aux banques pour les transferts de devises (IMF, 2016b). Aucun de ces deux pays n'a pu maintenir la stabilité des changes avec le contrôle partiel des capitaux qui avait été imposé.

Dans une catégorie à part, le taux de change et les réserves algérienne sont restés soumis aux revenus pétroliers, qui n'ont été mis sous pression qu'au moment de la chute des prix du pétrole en 2014 et 2015.

*Que signifie tout ceci?* Tout d'abord, intervenir sur les taux pour stabiliser le marché des changes, ce qu'ont fait la Jordanie et le Maroc, était efficace pour assurer cette stabilité avec le soutien du FMI. En Egypte et en Tunisie où les longueurs de la transition politique ont conduit à une perte plus prolongée des revenus tirés du marché des devises, la combinaison d'interventions sur le marché des changes et sur les réserves s'est avérée être largement inutile. On peut attribuer cela à plusieurs facteurs. Tout d'abord, cette combinaison de mesures était plus restrictive que nécessaire, et donc coûteuse vis-à-vis de l'épuisement de la réserve. Vers la mi-2016, quasiment 6 ans après les soulèvements, les monnaies égyptiennes et tunisiennes avaient perdu la moitié de leur valeur de 2010, et environ la moitié des réserves s'était envolée pour l'Egypte et un tiers des réserves pour la Tunisie. Comme les

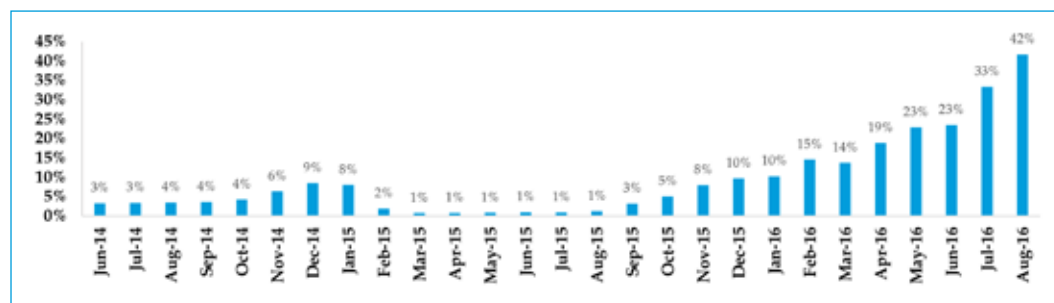
dévaluations du taux de change ne suffisaient pas à permettre un auto-ajustement du compte courant, les interventions ont menacé l'intérêt de la réserve. En Egypte, la réserve avait atteint un niveau bas record d'environ 13 milliards de dollars américains en 2013. A l'heure actuelle, les réserves égyptienne et tunisienne ne peuvent financer que 3 et 4 mois d'importations respectivement, et ont chuté respectivement encore de trois fois et deux fois les montants qu'elles atteignaient en 2006.

En deuxième lieu, des dévaluations répétées de la monnaie ne ramènent jamais un taux de change à une valeur consistante avec des fondamentaux à long terme, et donc ne peut jamais produire une stabilisation efficace. Une gestion à court terme (épuisement arbitraire et substantiel de la réserve et accès non pérenne au financement externe) en réponse à un choc prolongé en raison de l'instabilité et/ou d'incidents de sécurité s'est avéré inefficace, et se révèle de surcroît être mal perçue et coûteuse. L'accès à l'aide étrangère peut avoir seulement suffi à retarder les dévaluations nécessaires du taux de change. Et au final, l'Egypte a dû laisser aller le taux de change en 2016.

Troisièmement, la gestion du change en Egypte a provoqué de graves distorsions du marché. Comme le taux officiel était très éloigné de sa valeur d'équilibre à long terme, un gel sévère des liquidités en devises s'est ensuivi, qui a finalement conduit à l'émergence d'un marché noir des devises en juin 2014. Le taux officieux du marché noir s'est déprécié encore plus vite que le taux officiel et la prime de change sur le marché noir a encore grossi au fil du temps pour atteindre plus de 40% en Août 2016 (Figure 2.9). Avec la flottation de la livre en 2016, le marché noir a quasiment disparu.



Figure 2.9: Prime de change sur le marché noir des devises en Egypte, 2014-2016



Source: Calcul des auteurs à partir des données de marché de HC securities

En quatrième lieu, des interventions *ad hoc* de la banque centrale et l'absence d'une cible nominale claire pour la politique monétaire peuvent négativement infléchir les attentes du marché et exacerber les doutes. En mars 2016, par exemple, la BCE a émis un communiqué de presse pour justifier une dévaluation du taux de change, indiquant que la politique serait assouplie, ce qui a eu pour effet de conditionner le marché qui s'est alors attendu à moins d'interventions et à de nouvelles dévaluations. Toutefois, cette annonce a été suivie le lendemain par une intervention substantielle, mais toutefois exceptionnelle, sur le marché des devises, ce qui l'a déstabilisé pour les 6 mois suivants.

#### *Orientations de la politique monétaire et effets macroéconomiques*

Avant les soulèvements, les économies de la rive sud de la Méditerranée avaient renforcé leur politique monétaire par l'introduction de taux directeurs qui fixaient une cible pour les taux interbancaires à un jour et également pour d'autres taux. En outre, ils avaient à leur disposition d'autres outils pour influencer les liquidités, tels que la constitution de réserves obligatoires et les instruments d'échéances à court terme, afin de faciliter les liquidités du secteur bancaire et de stimuler le crédit. Malheureusement, ces outils n'ont

pas toujours été déployés de façon cohérente ce qui fait qu'il est difficile de tirer des conclusions à partir des orientations prises en matière de *politique monétaire*. Néanmoins, nous tenterons ici de dénouer les différents éléments en jeu pour trouver des explications.

Si l'on commence par la constitution de réserves, la plupart des banques des pays de la rive sud ont finalement opté pour un assouplissement monétaire dans les suites immédiates des soulèvements, ceci par des réductions des réserves obligatoires (Tableau 2.6). La BCE a procédé par deux fois à des ajustements de cette réserve, en mars 2001 et en mai de la même année. Elle a introduit un instrument à court terme (accords de mise en pension sur 7 jours en mars 2011 et sur 28 jours en juin 2012) pour soulager la pression sur les liquidités dans le système bancaire. La BCT a également diminué le taux de réserve sur les dépôts à vue 3 fois de suite en 2011, pour 10,5 points de pourcentage par rapport à 2%. La constitution de réserves a ensuite été rabaisée encore en 2013 à 1%. En outre, en 2015, la BCT a introduit des swaps de change pour soutenir les liquidités. La Banque centrale du Maroc (BCM) a assoupli les conditions de la réserve dès 2013, avant de revenir à un certain resserrement de ces conditions en 2016. Et si, de son côté,



**Table 2.6: Conditions de constitution de réserves, 2010-2016 (pourcentage)**

Mois	Algérie	Egypte	Jordanie	Maroc	Tunisie
2010	8,0	14	7,00	6,00	12,50
2011	9,0	14	7,00	6,00	2,00
2012	11,0	10	7,00	6,00	2,00
2013	12,0	10	7,00	4,00	1,00
2014	12,0	10	7,00	2,00	1,00
2015	12,0	10	7,00	2,00	1,00
2016	12,0	10	7,00	4,00	1,00

Source: données issues des banques centrales de chaque pays.

la Banque centrale de Jordanie (BCJ) n'avait pas ajusté ses conditions de réserves obligatoires, elle a introduit un système de mise en pension hebdomadaire, en 2012, afin de libérer des liquidités pour les banques et minimiser la volatilité des taux d'intérêts sur le marché interbancaire. En outre, des opérations de change à terme avec les banques ont également été mises en place. L'Algérie est le seul pays à avoir augmenté les conditions de constitution de sa réserve sur la période.

En ce qui concerne les taux d'intérêt, les banques centrales des pays

du Sud méditerranéen ont hésité entre des positions conciliantes ou restrictives. Comme le montre le tableau 2.7, l'Égypte a adopté une position restrictive dans les premières années des soulèvements pour tenter d'infléchir l'inflation (avec des relèvements des taux d'intérêts de 100 pb en Septembre 2011 et encore 50 pb en mars 2013). Mais cette attitude s'est inversée pour prendre un tour plus souple entre août et décembre 2013, avec 3 diminutions des taux directeurs, qui une fois cumulées s'élèvent à 150 pb, le but étant de soutenir la croissance économique. La réduction des subventions courant juillet 2014 a motivé un resserrement de la politique et depuis décembre 2015, la position officielle a consisté à effectuer un retour vers les restrictions (avec trois augmentations du taux d'intérêt nominal jusqu'en juillet 2016), ce qui a porté les taux directeurs imposés par cette politique à des niveaux historiquement élevés (11,75 et 12,75 % respectivement pour les dépôts à un jour et les taux du crédit).

En Tunisie, la politique monétaire s'est attachée à préserver les liquidités du secteur bancaire qui avait été confronté à des pénuries structurelles depuis le début des

**Table 2.7: Changements des politiques de taux directeurs, 2010-2016 (en pourcentage)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Changement des taux directeurs nominaux</b>							
Algérie	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Egypte	0,00	1,00	0,00	-1,00	1,00	0,00	2,50
Jordanie	-0,50	0,25	1,75	-0,50	-0,75	-1,25	0,00
Maroc	0,00	0,00	-0,25	0,00	-0,50	0,00	-0,25
Tunisie	0,00	-1,00	0,25	0,25	0,75	-0,50	0,00
<b>Changement des taux directeurs réels</b>							
Algérie	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Egypte	0,00	1,00	0,00	-1,00	1,00	0,00	2,50
Jordanie	-0,50	0,25	1,75	-0,50	-0,75	-1,25	0,00
Maroc	0,00	0,00	-0,25	0,00	-0,50	0,00	-0,25
Tunisie	0,00	-1,00	0,25	0,25	0,75	-0,50	0,00

Source: données issues des banques centrales de chaque pays.

soulèvements politiques, en raison d'une activité économique affaiblie et à cause de retraits effectués par des sociétés minières en manque de cash sous l'effet de pertes d'activité (FMI, 2013a). Cette politique a été relativement souple en 2011, les taux d'intérêts y avaient été réduits à deux reprises de 100 pb, en juin et en septembre, les ramenant à leur plus faible niveau de 2009. Le but était de faciliter les conditions de crédit mais ensuite, la politique était passée au resserrement entre 2012 et 2015 (ajustement des taux d'intérêt en janvier et juillet 2012 représentant en tout 100 pb) avec pour but de renverser la croissance excessive du crédit. La BCT a tenté une fois encore d'assouplir la politique monétaire en novembre 2015, mais n'a pas réussi à enclencher une véritable diminution des taux réels, suggérant donc que la politique était plutôt de nature restrictive.

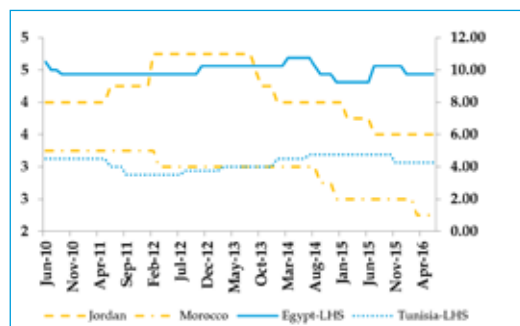
La plupart du temps, la politique monétaire en Egypte et en Tunisie a maintenu les taux d'intérêt réels dans le négatif (Figure 2.10). La situation est plus préoccupante en Egypte parce que les taux d'intérêt négatifs ont perduré alors que les taux d'intérêt nominaux étaient élevés. Un taux d'intérêt négatif est le signe que la politique monétaire est inefficace vis-à-vis des liquidités, du fait que les agents préféreront détenir des liquidités plutôt que des dépôts bancaires et préféreront

dépenser plutôt qu'économiser. Bien évidemment, les taux d'intérêt négatifs pourraient favoriser une petite expansion du crédit, mais ils ont également tendance à empêcher les mécanismes de transmission des décisions monétaires vers le secteur réel, et, s'ils persistent, peuvent également compromettre la stabilité financière

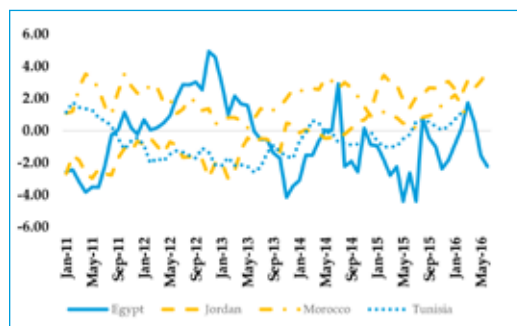
En Jordanie et au Maroc, grâce à une inflation faible, la politique monétaire a été plutôt favorable à la croissance. En Jordanie, mise à part une brève période de resserrement de la politique nominale entre juin 2011 et novembre 2012 (les hausses de juin étant destinées à assurer un gain de compétitivité sur les actifs libellés en monnaie locale, et celles de novembre à infléchir les effets secondaires de l'inflation consécutive à la réforme des subventions), la BCJ a réduit les taux d'intérêt entre 2012 et 2015. La BCM a également tenté de mettre en place une expansion de la politique monétaire de façon nominale. Les réductions des taux d'intérêts de 2012, 2014 et 2016 ont ramené les taux directeurs à un niveau historiquement bas, à 2,5%. Cependant, contrairement à l'Egypte et à la Tunisie, la politique engagée sur les taux réels en Jordanie et au Maroc a été plutôt restrictive (sauf en 2012 pour la Jordanie) du fait que les taux d'intérêts réels ont été relevés à la faveur d'une décélération de l'inflation et même d'une déflation

**Figure 2.10: Taux d'intérêt nominal et réel (en pourcentage)**

(a) Nominal



(b) Real



Source: données des banques centrales de chacun des pays.

qui est apparue en Jordanie à partir de 2015. En décembre 2013, la BCM a également établi un nouveau mécanisme de refinancement pour soutenir le crédit des PME, surtout dans le secteur industriel ou à l'export.

En Algérie, la politique monétaire est restée totalement inactive au niveau des taux d'intérêt, mais un resserrement a pourtant été mis en place en 2011 et 2012, avec une augmentation des conditions minimum de réserve afin de contrôler les liquidités et l'inflation. La Banque centrale d'Algérie (BCA) a introduit en janvier 2013 un instrument de gestion des liquidités à 6 mois.

Outre les mesures classiques, la BCE et la BCT ont adopté un certain nombre de mesures peu conventionnelles afin de gérer les pénuries de liquidités qui sont apparues suite aux soulèvements. En Egypte, la BC s'est concentrée sur la fourniture de *liquidités en devises étrangères* pour le secteur bancaire, de façon à soulager la compression des liquidités qui avait été provoquée par l'épuisement de la réserve et une politique de change excessivement sévère. Le phénomène avait été en outre amplifié par la mise en œuvre de grands projets d'infrastructure qui nécessitaient des importations substantielles. A partir de décembre 2012, la BCE a effectué des adjudications régulières de devises pour les banques, et à partir d'avril 2013, ce furent des adjudications exceptionnelles. Entre décembre 2012 et juin 2016, elle est intervenue par des adjudications régulières pour un montant total de 19 millions de dollars américains. En outre, elle est intervenue 9 fois lors d'adjudications exceptionnelles entre avril 2013 et mars 2016, pour 7,4 millions de dollars américains. On a demandé aux banques commerciales de faire des demandes pour les besoins exceptionnels de leurs clients à l'import pour certains types de marchandises (telles que les vivres, les pièces détachées des biens d'équipement, les composants intermédiaires de production et les matières

premières, les produits pharmaceutiques et les vaccins). En outre, elle est intervenue en 2015 sur le marché interbancaire, en dollars américains, pour un montant total de 1,2 milliards de dollars américains (BC d'Egypte, 2015).

Par ailleurs, en 2016, la BC égyptienne a lancé un dispositif pour augmenter l'accès au financement des PME par les banques commerciales avec de petits taux d'intérêts. En retour, les banques participantes ont eu l'autorisation de déduire de leur niveau de réserve minimum requis par la BC égyptienne un montant équivalent à ce qu'elles prêtaient aux PME. Ce programme est destiné à financer 350 000 PME et à créer 4 millions d'emplois sur une période de quatre ans. Il donne la priorité aux entreprises exportatrices et à celles qui travaillent dans l'innovation.

En Tunisie, les pénuries structurelles de liquidités du secteur bancaire ont déclenché plusieurs types de réponses. En 2011, la BCT a rallongé l'échéance de ses adjudications qui constituent son principal élément d'intervention sur le marché des capitaux, en passant de 7 jours à 1 mois, et ensuite 3 mois (FMI, 2013b). Par cette mesure, la BCT a injecté des liquidités pour refinancer les banques commerciales (essentiellement par des adjudications et ensuite par des swaps de change), le but étant de maintenir une stabilité financière d'ensemble et de traiter les échecs du marché interbancaire des liquidités. A l'inverse des mesures non classiques prises dans les économies avancées, ces opérations ne peuvent être considérées comme un assouplissement quantitatif parce qu'elles n'impliquent pas d'achats d'actifs à grande échelle, financés par l'émission de monnaie par la banque centrale. De même, elles ne visaient pas à affecter directement les prix des actifs.

En 2011 et 2012, les opérations de refinancement bancaire ont été très importantes, ce qui a conduit la BCT

à imposer en 2012 que la réserve soit majorée de 50% pour le crédit à la consommation, une mesure réduite ensuite à 30% en mars 2013 et finalement supprimée en 2015. Néanmoins, les banques ont continué à se reposer sur un refinancement par la banque centrale. Vers la mi-2016, un montant de 25 milliards de dinars tunisiens était injecté auprès des banques grâce au refinancement (en excluant de ce montant les opérations d'open market qui s'élèvent à environ 3,3 milliards de dinars).

*Quel a été l'effet de la politique monétaire sur l'inflation, le crédit et la croissance ?* En principe, un positionnement conciliant (diminution des taux d'intérêt) devrait soutenir la croissance mais pourrait stimuler une pression inflationniste. Par ailleurs, un positionnement restrictif (augmentation des taux d'intérêt) atténuerait l'inflation mais au détriment du crédit, des investissements et donc de la croissance.

Une approche formelle permettant d'évaluer l'orientation de la politique monétaire consiste à évaluer la réaction de la banque centrale par rapport aux actions menées sur le taux d'intérêt vis-à-vis de l'inflation et de l'activité économique (Taylor, 1993). Cependant, nous utilisons ici une mesure moins quantitative pour obtenir une indication de l'aspect cyclique de la politique monétaire. Nous mesurons plus particulièrement la corrélation entre la composante cyclique du PIB réel et la composante cyclique des taux directeurs. Pour avoir une idée de la réponse en termes d'activité, nous calculons aussi la corrélation moyenne entre la composante cyclique de la politique des taux et le PIB réel. Les résultats sont présentés au Tableau 2.8 et commentés plus bas.

*Commençons par l'inflation :* la réponse nominale des banques centrales de Jordanie et de Tunisie après les soulèvements a été de nature anticyclique, comme l'indique une corrélation positive entre les taux

directeurs et l'inflation, ce qui laisse entendre que les banques centrales ont réduit les taux directeurs quand l'inflation diminuait et vice versa. Cependant, leurs tentatives de resserrement du taux nominal n'ont pas suffi à atteindre les mouvements des taux réels (qui sont plus importants) et qui sont restés pro-cycliques. En Egypte et au Maroc, la politique monétaire a été pro-cyclique pour les taux réels et nominaux, ce qui est illustré par la relance monétaire de la BCM entreprise pour faciliter la croissance dans un contexte d'inflation décroissante. Pour l'Egypte en revanche, les taux d'intérêt ont été relevés lorsque l'inflation déclinait en novembre 2011 et ont été rabaisés en dépit de pressions inflationnistes croissantes dans la seconde moitié du 2013.

La réponse pro-cyclique à l'inflation (pour les taux réels) de la Jordanie et du Maroc pourrait également illustrer les accords d'ancrage fixe et donc l'incapacité à relever les taux d'intérêt, alors que les taux d'intérêt internationaux sont maintenus proches de la ZLB. Cela signifierait également que leurs banques centrales n'auront quasiment aucune marge pour réduire encore les taux à court terme, avec des valeurs atteignant actuellement 1,5 et 2,5% respectivement.

Les pays de la rive sud de la Méditerranée n'ont pas connu de pressions inflationnistes exceptionnelles lors de la transition politique, une conclusion qui fait écho à celle de Khandelwal et Roitman (2013). En fait, l'inflation a décliné du niveau atteint lors des années précédentes (avec en résultat des prix élevés pour les marchandises) pour descendre à son plus bas niveau lors des soulèvements (sauf en Tunisie), ce qui, entre autres facteurs, résultait d'une activité économique en berne.

En Egypte où l'inflation s'est maintenue à deux chiffres au cours de la décennie passée, la politique

**Tableau 2.8: Politique monétaire et résultats macroéconomiques**

	Egypte		Jordanie		Maroc		Tunisie	
	2005-2010	2011-2015	2005-2010	2011-2015	2005-2010	2011-2015	2005-2010	2011-2015
<b>Effet anticyclique (inflation)</b>								
Cycles des taux nominaux	64,3	-38,9	38,8	81,8	31,5	-36,7	44,6	9,3
Cycles avec des taux réels	-89,8	-96,3	-91,8	-84,2	-91,6	-69,3	-86,6	-73,4
<b>Effet anticyclique (activité)</b>								
Cycles avec des taux nominaux	11,6	-32,6	1,0	8,4	17,4	-55,8	41,6	80,3
Cycles avec des taux réels	-43,9	-32,0	-5,9	-8,6	34,5	-10,5	25,2	8,8
<b>Résultats de la politique monétaire</b>								
Inflation de l'IPC	11,1	9,5	5,4	3,1	2,0	1,2	3,3	4,9
Augmentation des dépôts	12,9	15,6	11,7	7,7				
Croissance du crédit	8,7	22,7	17,4	8,6	15,3	5,8	11,3	10,3
Ratio crédit/dépôts	54,2	47,6	66,4	66,7				

Nota: la composante cyclique est dérivée de la moyenne des tendances estimées au moyen d'un filtre HP avec un lambda de 100 et 6.25. Pour l'inflation, une corrélation positive indique une politique monétaire anticyclique, laissant entendre que les taux directeurs ont été relevés quand l'inflation était haute (ou vice versa), alors qu'une corrélation négative indique une politique monétaire procyclique où les taux directeurs ne sont pas utilisés de façon préemptive pour diminuer l'inflation. Pour la croissance, une corrélation positive indique une orientation anticyclique alors qu'une corrélation négative indique une orientation pro-cyclique.

Source: Calcul des auteurs à partir des données des banques centrales et des indicateurs de développement mondial de la Banque mondiale.

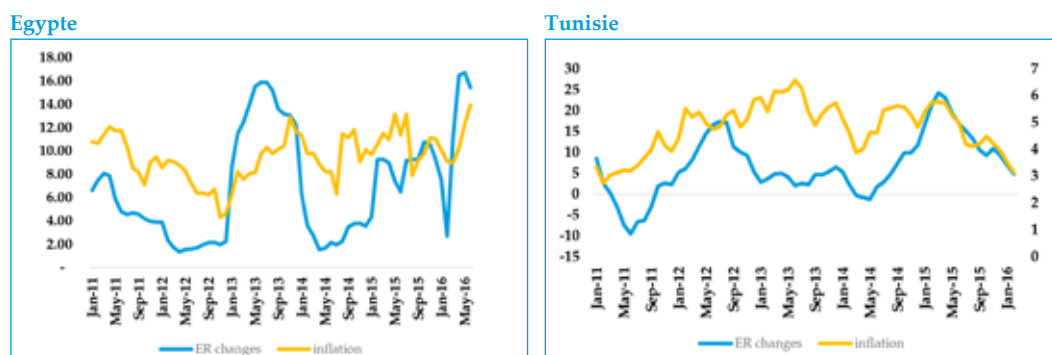
monétaire a adouci l'inflation et a veillé à laisser les taux d'intérêts réels négatifs. Le positionnement restrictif de la CBE fin 2011 a modéré l'inflation, même si elle est restée à 7% l'année suivante. En conséquence, les augmentations des taux d'intérêt qui ont suivi la suppression des subventions à l'énergie en juillet 2014 n'ont pas empêché l'inflation d'augmenter de 11% à la suite. En Tunisie, l'inflation est principalement restée dans des petits chiffres pour finir par se rapprocher provisoirement de 7% en 2013. L'inflation a flambé une fois encore après la réforme des subventions en mai 2014. Qui plus est, les dévaluations du taux de change dans les deux pays ont contribué à faire grimper l'inflation, reflétant l'effet de miroir

entre la dévaluation et les prix sur le marché intérieur (Figure 2.11).

En Jordanie et au Maroc, l'inflation s'est située à moins de 5%, en dépit de dépenses expansionnistes et des suppressions des subventions à l'énergie (en novembre 2012 pour la Jordanie et septembre 2013 pour le Maroc). Le positionnement conciliant de ces deux pays en matière monétaire, bien que restrictif sur les taux réels, s'est associé à une inflation en perte de vitesse.

Pour ce qui est des liquidités, la croissance du crédit a notablement ralenti pour tomber à bien moins de 10% au Maroc et en Jordanie pour la période 2011-2015 en comparaison de la situation avant la crise (Tableau 2.8). En contraste, la croissance du crédit pendant les deux

Figure 2.11: Variations du taux de change et de l'inflation en Egypte et en Tunisie, 2011-2016 (en pourcentage)



Source: données des banques centrales.

mêmes périodes a très peu diminué en Tunisie (de 11,3% entre 2005 et 2010 à 10,3% entre 2011 et 2015) alors qu'elle grimpait significativement en Egypte (passant de 8,7% en 2005-2010 à 22,7% en 2011-2015). La croissance substantielle du crédit en Egypte, pour cette dernière période, était due à un crédit accordé au gouvernement qui a continué à monter à partir de 2011 pour atteindre 55% du PIB en 2014.

Si l'on considère maintenant la stabilisation de l'activité, la réponse induite par la politique monétaire après les soulèvements était plutôt faible, sauf en Tunisie où la politique était anticyclique, comme on le voit avec la corrélation positive entre le taux directeur et la croissance. Ceci confirme l'assouplissement monétaire tunisien qui a accompagné la récession cyclique de 2011, suivi par un resserrement de la politique, destiné à faciliter le crédit pendant la reprise de l'activité. A l'opposé, la politique pro-cyclique de l'Egypte, à la fois sur le nominal et le réel, suggère que son orientation monétaire n'a pas été conciliante vis-à-vis de la croissance. Cela pouvait être dû à un resserrement de la politique qui est survenu plusieurs fois pendant la récession cyclique qui a suivi les soulèvements. En outre, la pré-

pondérance d'une inflation élevée suggère que les coupes budgétaires destinées à favoriser la croissance ont souvent conduit à une inflation encore plus élevée. En fait, l'inflation a encore grimpé à 13% quand le positionnement monétaire sur les taux réels s'est relâché en 2013. Dans ces deux pays, tout effet potentiellement positif dérivé des diminutions des taux pour favoriser la croissance et les investissements serait significativement limité par une incertitude politique, et par les questions de sécurité (de même que les pénuries de devises en Egypte).

La réponse donnée par la politique monétaire marocaine apparaît pro-cyclique en dépit d'un assouplissement. En outre, le contexte inflationniste faible a produit des augmentations du taux réel. Quant à la Jordanie, les tentatives nominales en direction de l'expansion monétaire ont soutenu la croissance, bien que l'augmentation des taux réels n'ait pas contribué à soutenir les investissements et la croissance.

Le taux de change pourrait avoir joué un rôle essentiel dans la stimulation de la demande en Egypte et en Tunisie, grâce aux dévaluations de leurs monnaies. Ceci pourrait avoir favorisé le retour de la compétitivité et stimulé les exportations, voire

même au final entraîné un mécanisme d'auto-ajustement du compte courant. Cependant les dévaluations pourraient avoir des effets contradictoires dans la mesure où les biens intermédiaires importés sont utilisés de façon extensive pour la production de marchandises à l'exportation, ce qui entraînerait une inflation élevée qui réduirait le revenu réel et la consommation.

Qui plus est, du fait que la BCT n'avait pas formellement de fonction de prêteur en dernier ressort (loi votée début 2016), cet argent a été fourni par le canal normal de la BCT en matière de liquidité. Ce qui laisse penser que ces fonds n'étaient pas correctement sécurisés par des collatéraux acceptables, et n'étaient pas limités à des banques solvables mais aussi à des banques aux actifs illiquides. De telles mesures peuvent également avoir augmenté l'exposition du bilan de la BCT au système bancaire.<sup>3</sup> A cet effet, une loi sur la banque centrale a été adoptée début 2016.

En résumé, la gestion de la politique monétaire était compliquée par la poursuite d'objectifs intérieurs qui suivaient différentes orientations. En outre, la réponse de la politique monétaire dépendait de circonstances entièrement spécifiques au pays. Par ailleurs, la réponse des banques centrales du Maroc et de Jordanie se sont concentrées sur des mesures classiques (taux d'intérêt et état de la réserve). En l'absence de pressions inflationnistes déclarées, ces banques centrales ont davantage mis l'accent sur la stabilisation de l'activité. Pourtant, grâce à une inflation en décélération, les tentatives d'assouplissement du taux nominal n'ont pas entraîné de chute de ces taux et donc n'ont pas stimulé le crédit, qui est resté largement en deçà des niveaux d'avant la crise.

D'un autre côté, l'Egypte et la Tunisie ont eu recours à des mesures à la fois classiques et plus

exceptionnelles. Le resserrement du taux nominal a maintenu les taux d'intérêts négatifs, ce qui suggère *de facto* un positionnement conciliant en matière de politique monétaire. En résultat, l'inflation est restée élevée en Egypte (à deux chiffres) et a augmenté en Tunisie. Comme ces mesures n'étaient pas efficaces, des injections directes de liquidités auprès du secteur bancaire ont été entreprises. La BCE le fit dans l'espoir d'assouplir une contraction persistante de devises étrangères, alors que la BCT a offert un refinancement direct aux banques avec l'espoir de maintenir la stabilité financière. Les taux négatifs ont également contribué à la croissance du crédit dans ces deux pays. En Egypte, le gouvernement a été le principal acteur à bénéficier de crédit bon marché à des taux négatifs, une situation qui a contribué à l'éviction du secteur privé. En Tunisie, l'injection directe de liquidités a soutenu la croissance du crédit dans un secteur bancaire fragile. La réponse tunisienne en matière de politique monétaire à la stabilisation de l'activité a été plus efficace qu'en Egypte où la forte inflation laisse à penser que les coupes de cette politique ont plus souvent entraîné une détérioration de l'inflation. Dans ces deux pays, l'impact véritable des expansions monétaires sur l'activité a été contenu par les agitations politiques et sociales ainsi que par les menaces de sécurité.

## 2.5 Cohérence de la politique monétaire et budgétaire

Connaissant maintenant les réponses apportées par les politiques budgétaire et monétaire, nous posons la question de savoir dans quelle mesure la politique monétaire a été influencée par les considérations budgétaires et si la combinaison des deux politiques était bien cohérente.



La première étape consiste à caractériser cette combinaison de politiques. Le Tableau 2.9 indique les mesures de relance budgétaire et l'orientation de la politique monétaire dans les économies du sud de la Méditerranée après les soulèvements. Comme on peut le constater, cette association de politiques était très différente d'un pays à l'autre et d'une période à l'autre. Les autorités de la rive sud de la Méditerranée n'ont pas engagé de concertation pour coordonner leurs mesures et relancer la demande agrégée. Par exemple, certaines expansions budgétaires en Egypte (2012), Jordanie (2011) et Tunisie (2012) ont été accompagnées d'une politique monétaire contradictoire. D'autres furent accompagnées d'une relance monétaire : l'Egypte en 2014, la Jordanie en 2013 et 2014, le Maroc en 2014, et la Tunisie en 2011 et 2015.

Plus important encore, à l'exception de la Jordanie en 2015 et du Maroc en 2012, l'ajustement budgétaire ne s'est pas accompagné d'une politique de conciliation monétaire de façon à amortir ses effets restric-

tifs. En 2015 en Egypte, et en 2014 en Tunisie, la restriction budgétaire était complétée par un positionnement restrictif de la politique monétaire. Dans le cas du Maroc, les restrictions budgétaires de 2013 et de 2015 se sont accompagnées d'une politique monétaire neutre.

Par ailleurs, en Egypte, la prépondérance budgétaire aurait pu restreindre les décisions en matière de politique monétaire pour relever les taux d'intérêt, ce qui s'avérerait nécessaire pour infléchir l'inflation. Avec des taux d'emprunt proches de 12,75% et des bons du Trésor avoisinant les 13%, la politique monétaire n'avait quasiment pas de place pour un resserrement sans qu'il n'entraîne une augmentation substantielle des paiements d'intérêts et, en retour, une détérioration de la viabilité du budget. (Voir Figure 2.12 pour les tendances des taux d'emprunt à un jour de la BCE et le coût des bons du Trésor)

En bref, il n'y a aucune preuve de coordination entre les politiques

**Tableau 2.9: Réponses budgétaires et variations des taux directeurs**

An	Egypte		Jordanie		Maroc		Tunisie	
	Relance budget.	Changement des taux directeurs	Relance budgét.	Changement des taux directeurs	Relance budgét.	Changement des taux directeurs	Relance budgét.	Changement des taux directeurs
2008	0,39	1,75	4,94	-0,75	0,63	0,25	-0,82	0,00
2009	1,08	-1,50	-0,44	-1,50	2,77	-0,25	1,58	-0,75
2010	-0,34	-0,75	-2,72	-0,50	2,15	0,00	-1,88	0,00
2011	0,70	0,00	4,48	0,25	2,26	0,00	2,03	-1,00
2012	1,51	1,00	-3,01	1,75	-0,18	-0,25	2,83	0,25
2013	0,35	0,50	3,09	-0,50	-1,45	0,00	1,73	0,25
2014	3,25	-1,50	0,39	-0,75	0,34	-0,50	-2,88	0,75
2015	-3,15	0,50	-6,53	-1,25	-0,36	0,00	1,00	-0,50

Nota: relance budgétaire: un chiffre positif signifie que la politique budgétaire est expansionniste et un chiffre négatif signifie qu'elle est restrictive

Changement des taux directeurs: une augmentation de taux implique une politique monétaire restrictive, et une diminution implique une politique conciliante

Source: relance budgétaire calculée par les auteurs à partir des données budgétaires extraites de la mission de consultation au titre de l'article IV du FMI des tableaux budgétaires des gouvernements centraux et des données des banques centrales



**Figure 2.12: Taux de bons du Trésor et taux d'emprunt à un jour de la BC d'Egypte (en pourcentage)**



Source: Banque centrale d'Egypte

budgétaires et monétaires. La politique monétaire n'a pas apporté l'assouplissement nécessaire lors de l'ajustement budgétaire effectué en Jordanie et au Maroc. En Egypte, elle est restée soumise aux objectifs budgétaires.

## 2.6 Conclusion

Les économies des pays du Sud méditerranéen ont réussi à maintenir une stabilité macroéconomique malgré un contexte social et politique perturbé, le rejaillissement de conflits régionaux et de nombreux chocs exogènes, y compris des actes de terrorisme. Cependant, des difficultés économiques critiques subsistent, essentiellement une récession cyclique et une dégradation des déséquilibres macroéconomiques. Dans un tel contexte, seule une gestion au niveau macroéconomique pouvait permettre de résoudre un de ces deux problèmes : résoudre les déséquilibres macroéconomiques ou concilier les effets du choc en rétablissant la croissance économique. Le choix a été rendu plus

complexe encore par l'intensité des perturbations socio-politiques apparues dans le sillage des soulèvements qui avaient débuté en 2010.

L'objectif de ce chapitre était double : tout d'abord il visait à identifier comment les gouvernements ont utilisé les politiques monétaires et budgétaires pour aborder les difficultés macroéconomiques, et en deuxième lieu, il visait à évaluer l'efficacité de la réponse apportée à ces difficultés.

Pour ce qui est de la réponse budgétaire, le choc s'est traduit par une demande populaire pressante pour l'emploi, pour une augmentation des salaires et d'autres prestations sociales auprès de leurs gouvernants. En réponse, les gouvernements ont procédé à des expansions budgétaires dans un souci politique pour apaiser l'agitation sociale, ce qui a eu pour effet de détourner la gestion du budget de son objectif d'assainissement. Le prix à payer pour ce retard pris à assainir les finances était élevé bien que probablement inévitable. On peut argumenter et dire que la gestion du budget a bien réussi à maintenir la paix sociale dans certains pays plus que dans d'autres. Une fois ce but atteint, les préoccupations en matière de viabilité budgétaire ont occupé le devant de la scène et des mesures d'assainissement ont alors été engagées. Dans ce contexte, *la gestion des finances a accordé la priorité au maintien de la stabilité macroéconomique plutôt qu'à la croissance.*

En même temps, les soulèvements ont eu pour effet de mettre à sec les revenus tirés du commerce extérieur, ce qui a eu un impact sur la cible primaire de la politique monétaire, le taux de change nominal. En réponse, les banques centrales de la rive sud ont opté pour des interventions sur le change pour stabiliser le taux. Cette politique ne pouvait se poursuivre que tant qu'il y avait des réserves tampons permettant de financer ces in-

terventions. En outre, la politique monétaire s'attachait également à remplir d'autres objectifs intérieurs. L'Égypte a tenté de contrôler une pression inflationniste persistante, alors que la Tunisie visait les liquidités du secteur bancaire. En Jordanie et au Maroc où l'inflation se situait très largement en dessous des deux chiffres, les banques centrales pouvaient assouplir la politique monétaire pour relancer la demande agrégée. La plupart des banques centrales utilisent des mesures classiques à cet effet en agissant sur les taux d'intérêt et la réserve pour stimuler le crédit. Par ailleurs, les banques centrales d'Égypte et de Tunisie ont fait appel à des mesures peu classiques d'amplification des liquidités pour relancer un secteur bancaire exsangue.

Le problème est que les autorités des pays du Sud Méditerranéen n'ont pas entrepris d'efforts coordonnés pour relancer la demande agrégée. Par ailleurs, leurs politiques budgétaires et monétaires n'ont pas toujours été cohérentes.

En ce qui concerne les résultats macroéconomiques, la gestion budgétaire (par assainissement des finances ou relance de la croissance) n'a pas été très efficace, que ce soit pour stimuler la croissance, qui est restée en dessous de son potentiel, ou pour encourager l'investissement privé. La raison est que le paquet de mesures de relance qui étaient exigées par la crise n'a pas été conçu pour stimuler la demande agrégée mais plutôt pour contenir l'agitation sociale. Malgré des efforts d'assainissement, la situation financière reste vulnérable, ce qui a conduit de nombreux pays de la rive sud à faire appel au FMI.

Les mesures entreprises par les banques centrales d'Égypte et de Tunisie pour préserver la stabilité du taux de change ont été trop onéreuses et peu efficaces. Elles se sont trop penchées sur l'épuisement de la réserve et trop peu sur la flexi-

bilité du taux de change face à un choc qui s'éternisait. Autrement, l'efficacité de la politique monétaire vis-à-vis des autres objectifs varie d'un pays à l'autre. D'un côté grâce à une inflation en perte de vitesse, la politique monétaire jordanienne et marocaine s'est assouplie, mais pas suffisamment, ce qui fait que la croissance du crédit reste largement en deçà des niveaux d'avant la crise. La prévalence de taux d'intérêt négatifs en Égypte et en Tunisie a maintenu *de facto* un positionnement conciliant de la politique monétaire ce qui aurait pu alimenter la croissance du crédit, pencher vers une inflation persistante et généralement porter atteinte à l'efficacité de la politique monétaire. En Égypte, le gouvernement est resté le principal acteur qui a bénéficié du crédit bancaire à taux réel négatif, une situation qui a contribué à l'éviction du secteur privé. En Tunisie, le refinancement permanent des banques par la BCT a soutenu la croissance de crédit dans un secteur bancaire fragile. Enfin, la BCE a tenté de modérer la contraction des liquidités en devises mais n'y a pas réussi.

Mises à part les difficultés mentionnées ci-dessus, il faut noter que l'accès aux fonds externes a offert une solution provisoire pour combler quelques lacunes budgétaires, à l'intérieur comme à l'extérieur. Cependant, cet appui n'a pas été accompagné par les réformes nécessaires qui auraient permis de corriger des déséquilibres structurels, et ne s'est donc pas révélé utile. La situation était plus favorable pour des pays comme la Tunisie qui bénéficiait d'une situation antérieure plus favorable (peu de déficit budgétaire, une bonne réserve de devises et une inflation basse).

Les concepts et questions débattus dans ce chapitre indiquent la complexité de la décision politique en matière de macroéconomie. Cette analyse montre claire-

ment qu'il peut y avoir toute une gamme d'options politiques et de paquets de mesures selon les objectifs économiques poursuivis. Le seul véritable choix, pourtant, consiste à prendre des décisions politiques dures qui vont traiter le mal à la racine une fois pour toutes, sans retarder, une fois encore, les mesures qui s'imposent en se leurrant du faux espoir que les problèmes vont se résorber spontanément.

## Notes

1. Les auteurs de ce chapitre expriment leurs remerciements à Diaa Noureldin pour ses discussions instructives, et HC Research qui nous a fourni des informations sur les taux de change du marché égyptien.
2. Cette section s'appuie sur Batini, Eyraud, Forni, and Weber (2014).
3. Cette facilité devrait: (i) être réservée aux banques solvables mais avec des actifs illiquides; (ii) être structurée pour que les banques recherchent en premier lieu un financement provenant de toute autre source, et (iii) être plus coûteuse que toutes les autres opérations des banques centrales (FMI, 2012).

## Références

- Abdih, Y., P. Lopez-Murphy, A. Roitman and R. Sahay (2010) "The Cyclical Policy of Fiscal Policy in the Middle East and Central Asia: Is the Current Crisis Different?", *IMF Working Paper* No. 10/68, March.
- Alesina, A. and R. Perotti (1995) "Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries", *NBER Working Paper Series* No. 5730, August.
- Alesina, A. and S. Ardagna (2010) "Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending" in "Tax Policy and the Economy" edited by Brown, JR., *University of Chicago Press*, Vol. 24, pages 35-68.
- Arab Republic of Egypt Ministry of Finance (MOF) (2014) "Mid-Year Economic and Fiscal Review H1-FY14"
- Batini, N., L. Eyraud, L. Forni and A. Weber (2014) "Fiscal Multipliers: Size, Determinants and Use in Macroeconomic Projections", *International Monetary Fund Technical Notes and Manuals*.
- Blanchard, O. and D. Leigh (2013) "Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers", *IMF Working Paper* No. 13/1, January.
- Cecchetti, SG., MS. Mohanty, and F. Zampolli (2011) "The real effects of debt", *BIS Working Papers* No. 352, September.
- Chudik, A., K. Mohaddes, MH. Pesaran, and M. Raissi (2015) "Is There a Debt-threshold Effect on Output Growth?", *IMF Working Paper* No. 15/197, September.
- Frankel, J., C. Vegh and G. Vuletin (2012) "On graduation from fiscal procyclicality", *Journal of Development Economics*, vol. 100, Issue 1, January, pages 32-47.
- Friedman, M. (1953) "The methodology of positive economics" in "Essays in positive economics" edited by Friedman, M., *University of Chicago Press*.
- Friedman, M. (1968) "The role of Monetary Policy", *The American Economic Review*, Vol. LVIII, No.1, March.
- Giavazzi, F. and M. Pagano (1990) "Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries" in "NBER Macroeconomics Annual" edited by Blanchard, O. and S. Fischer, *MIT Press*.

- Gervais, O., L. Schembri and L. Suchanek (2016) "Current account dynamics, real exchange rate adjustment, and the exchange rate regime in emerging-market economies", *Journal of Development Economics*, Vol. 119, March, pages 86-99.
- Hanieh, A (2015) "Shifting Priorities or Business as Usual? Continuity and Change in the post-2011 IMF and World Bank Engagement with Tunisia, Morocco and Egypt", *British Journal of Middle Eastern Studies*, Vol. 42, Issue 1, December, pages. 119-134.
- Heller, PS., RD. Haas and AS. Mansur (1986) "A Review of the Fiscal Impulse Measure", *Occasional Papers of the International Monetary Fund* No. 44, May.
- International Monetary Fund (IMF) (2016a) "Morocco Request for an Arrangement Under the Precautionary and Liquidity Line and Cancellation of the Current Arrangement – Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Morocco"
- \_\_\_\_\_ (2016b) "Tunisia Request for an Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility – Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Tunisia"
- \_\_\_\_\_ (2015a) "Morocco Ex Post Evaluation of Exceptional Access Under the 2012 Precautionary and Liquidity Line Arrangement – Press Release; Staff Report and Statement by the Executive Director for Morocco"
- \_\_\_\_\_ (2015b) "Jordan Seventh and Final Review Under the Stand-By Arrangement and Proposal for Post-Program Monitoring- Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Jordan"
- \_\_\_\_\_ (2014a) "Algeria 2014 Article IV Consultation – Staff Report; Press Release; and Statement by the Executive Director for Algeria"
- \_\_\_\_\_ (2014b) "Jordan 2014 Article IV Consultation, Third and Fourth Reviews Under the Stand-By Arrangement, Request for Waivers of Nonobservance of Performance Criterion – Staff Report; Press Releases; and Statement by the Executive Director for Jordan"
- \_\_\_\_\_ (2013a) "Tunisia: Request for a Stand-By Arrangement – Staff Report, Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Tunisia"
- \_\_\_\_\_ (2013b) "Monetary Issues in the Middle East and North Africa Region: A Policy Implementation Handbook for Central Bankers"
- \_\_\_\_\_ (2012a) "Chapter 3: The Good, the Bad and the Ugly: 100 Years of Dealing with Public Debt Overhangs" in "World Economic Outlook: Coping With High Debt and Sluggish Growth"
- \_\_\_\_\_ (2012b) "Tunisia: 2012 Article IV Consultation – Staff Report; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Tunisia"
- \_\_\_\_\_ (2010) "Chapter 3: Will it hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation" in "World Economic Outlook: Recovery, Risk, and Rebalancing"

- Khandelwal, P. and A. Roitman (2013) "The Economics of Political Transitions: Implications for the Arab Spring", *IMF Working Paper* No. 13/69, March.
- Krugman, P. (2010) "Myths on Austerity", *The New York Times*, July 1.
- Kumar, MS. and J. Woo (2010) "Public Debt and Growth", *IMF Working Paper* No. 10/174, July.
- Ostry, JD, AR. Ghosh, and M. Chamon (2012) "Two Targets, Two Instruments: Monetary and Exchange Rate Policies in Emerging Market Economies", *IMF Staff Discussion Note* No. 12/01, February.
- Perotti, R. (2012) "The "Austerity Myth" Gain Without Pain" in "Fiscal Policy After the Financial Crisis" edited by Alesina, A. and F. Giavazzi, *University of Chicago Press*, pages 307-354.
- Phelps, ES. (1968) "Money-wage dynamics and labor-market equilibrium", *Journal of Political Economy*, vol. 76, part 2, August, pages 678-711.
- Reinhart, CM. and KS. Rogoff (2010) "Growth in a Time of Debt", *American Economic Review*, vol. 100, no. 2, May, pages 573-578.
- Sargent, T. and N. Wallace (1981) "Some Unpleasant Monetarist Arithmetic", *Federal Reserve Bank of Minneapolis*.
- Taylor, JB. (1993) "Discretion versus policy rules in practice", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 39, pages: 195-214.
- World Bank (2014) "Jordan Economic Monitor - Resilience and Turmoil"

## Annexe 2.1: Mesure de relance budgétaire

Evaluer l'orientation d'une politique budgétaire est une tâche difficile parce qu'il existe une relation à double sens entre les variables budgétaires d'une part et l'activité d'autre part. Des changements dans les variables budgétaires peuvent être soit la cause, soit le résultat de changements dans l'activité économique. D'un côté, les stabilisateurs automatiques répondent aux cycles d'activité. De l'autre côté, des augmentations discrétionnaires des dépenses ou des allègements fiscaux peuvent être mis en place par les gouvernements afin de stimuler l'activité économique. Dans cet environnement, "un solde cyclique neutre" est donné par l'équilibre budgétaire quand l'activité est proche de son potentiel. Tout excédent au-delà du solde cyclique neutre est considéré comme expansionniste. Ce budget est dérivé du budget réel en supposant un rapport d'élasticité unitaire entre les revenus nominaux de l'imposition et le PIB nominal réel, de même qu'entre les dépenses publiques et l'activité nominale potentielle. Les dépenses publiques sont cycliquement restrictives (ou expansionnistes) si elles augmentent proportionnellement moins que (ou plus que) l'activité potentielle. Elles peuvent être neutres si elles augmentent en proportion avec l'activité potentielle. De même, en ce qui concerne les revenus, un changement non proportionnel des revenus tirés de l'activité est considéré comme restrictif et vice versa.

En s'appuyant sur les explications ci-dessus, nous calculons un indicateur de relance budgétaire (fiscal impulse = FI) qui mesure l'excédent entre le budget réel et le budget cyclique neutre. Cette méthodologie est décrite par Heller et al (1986) et calcule la relance budgétaire de la sorte :

$$FI = -\Delta B + t_0 \Delta Y - g_0 \Delta Y^p$$

FI est la mesure absolue de la relance budgétaire (fiscal impulse FI)

T = revenus de l'état

G = dépenses publiques

$\Delta B$  = première différence dans le solde budgétaire véritable (T-G)

$t_0 = T_0 / Y_0$  est le ratio de revenu pour l'année de référence

$g_0 = G_0 / Y_0$  est le ratio de dépenses de l'année de référence

$\Delta Y_p$  = activité potentielle en prix nominaux (1ère différence)

$\Delta Y$  = activité réelle en prix nominaux (1ère différence)

La valeur "0" se rapporte aux valeurs de l'année de référence pour toutes les variables. Pour cette étude, nous avons adopté une année de référence roulante où les chiffres à l'instant t sont pris séquentiellement comme chiffres de l'année de référence pour la relance budgétaire (FI) à l'instant t + 1. Un déficit réel excédent le déficit cyclique neutre (défini comme  $t_0 \Delta Y - g_0 \Delta Y^p$ ) est considéré expansionniste, par rapport à la situation de l'année de référence, et la relance FI est positive. Donc, une mesure positive (ou négative) de MFI impliquera un positionnement budgétaire plus expansionniste (ou plus restrictif) par rapport à l'année précédente. La mesure de l'orientation budgétaire ne permet pas de distinguer si elle se fonde sur les revenus ou sur les dépenses. Elle ne distingue pas non plus si le changement résulte des conséquences d'actions discrétionnaires ou de stabilisateurs automatiques du budget.

## Annexe 2.2: Mesure de la nature anticyclique de la politique budgétaire

Pour évaluer les effets macroéconomiques de la gestion des budgets dans les économies des pays du Sud Méditerranéen, nous tentons de déterminer la nature anticyclique de différents éléments du budget (re-

nus et dépenses), qui sont associés à la capacité de la politique budgétaire à combattre les fluctuations cycliques des affaires. Selon Abdih et al. (2010), une politique budgétaire est:

- Pro-cyclique si, et seulement si, les dépenses publiques augmentent (ou diminuent) dans les périodes positives (ou négatives).
- Anticyclique si, et seulement si, les dépenses publiques diminuent (augmentent) dans les périodes positives (ou négatives).
- Sans cycles si, et seulement si, les dépenses publiques restent constantes en toutes circonstances.

Une même logique s'applique aux changements de revenus dans le sens opposé.

Les approches type permettant d'estimer la nature cyclique d'une politique budgétaire impliquent la régression de variables budgétaires (équilibre du budget ou dépenses) sur un indicateur de cycle économique (manque d'activité ou croissance). Nous avons utilisé la méthode plus simple de Frankel et al. (2012), selon laquelle nous calculons les corrélations entre les éléments cycliques des dépenses publiques réelles et le PIB réel. Une corrélation positive (ou négative) indique une politique budgétaire pro-cyclique (ou anticyclique). Les résultats sont indiqués dans le Tableau ci-dessous pour chacun de 5 pays de la rive sud de la Méditerranée. En plus d'indiquer la corrélation moyenne entre les éléments cycliques des revenus réels, des dépenses publiques réelles et du PIB réel, avant et après 2010, le tableau présente également quelques autres variables macroéconomiques.

Table 2.10: Gestion budgétaire et résultats macroéconomiques

	Algérie		Egypte		Jordanie		Maroc		Tunisie	
	2002-2010	2011-2015	2002-2010	2011-2015	2002-2010	2011-2015	2002-2010	2011-2015	2002-2010	2011-2015
<b>Cycles budgétaires</b>										
Cycles des revenus	0,36	-0,53	0,62	-0,46	-0,31	0,93	0,17	-0,64	-0,26	0,46
Cycles des revenus hors aides	0,36	-0,53	0,64	0,28	0,53	0,42	0,18	-0,57	0,64	0,48
Nature anticyclique des dépenses courantes primaires	-0,61	0,19	0,24	-0,84	0,07	-0,08	-0,61	-0,36	-0,32	0,37
Nature anticyclique des dépenses d'investissement	-0,45	0,89	0,57	0,35	0,01	0,76	-0,19	-0,29	0,26	-0,76
Cycles de toutes les dépenses	-0,65	0,77	0,39	-0,70	0,15	0,71	-0,57	-0,40	-0,16	0,13
<b>Economie réelle</b>										
Croissance réelle du PIB	3,96	3,29	5,09	2,50	6,44	2,73	4,70	3,97	4,36	1,50
Croissance potentielle	3,49	3,14	5,13	2,74	6,43	2,83	4,78	3,72	4,37	1,84
Taux de chômage	15,56	10,53	10,08	12,40	13,84	12,39	10,20	9,36	13,39	16,25
Formation brute de capital fixe (% du change)	10,24	6,27	7,21	0,53	8,87	1,78	7,27	2,18	6,19	1,86
Formation brute de capital fixe, secteur privé (% du change)	n/a	n/a	17,95	8,93	17,91	8,24	n/a	n/a	n/a	n/a
Créances sur l'administration centrale (% du change)	37,40	-18,43	15,85	35,56	45,81	16,90	0,15	13,36	7,80	23,53
Crédit intérieur au secteur privé (% du change)	21,50	14,81	8,28	10,10	12,73	6,42	12,22	3,85	9,42	9,06

Note: Toutes les variables fiscales sont exprimées en termes réels. Elles ont été déflaté par le déflateur du PIB. Les éléments cycliques ont été calculés sur la différence entre les mesures réelles et potentielles, ces dernières calculées au moyen du filtre Hodrick-Prescott ( $\lambda = 6,25$ )

Source: Calcul des auteurs sur la base des Perspectives économiques mondiales, FMI et les Indicateurs de développement mondial, bases de données de la Banque mondiale.



## CHAPITRE 3

# Mesures de politique sociale

### 3.1 Introduction

En plus de leurs conséquences sur les performances macroéconomiques, les soulèvements ont également eu des effets néfastes sur le plan social. La pauvreté, les inégalités et le chômage ont persisté ou se sont même détériorés dans le sillage de ces événements. Paradoxalement, la justice sociale faisait partie des revendications des manifestants. Ce chapitre tentera de vérifier si les réponses apportées à la revendication sociale après les manifestations ont été appropriées et pérennes. Plus spécialement, ce chapitre tentera de répondre aux questions suivantes :

- Qu'est devenu le développement social des pays sud-méditerranéens après les soulèvements ?
- Comment les différents gouvernements ont-ils tenté d'améliorer la situation sociale ?
- Est-ce que la réponse apportée était adaptée et durable ?

Cette étude a été entravée par quatre facteurs. Tout d'abord, par le manque d'informations disponibles sur les résultats sociaux obtenus dans ces pays. En deuxième lieu, les résultats tirés à partir des informations disponibles ne sont pas toujours faciles à interpréter ; par exemple, les données sur les inégalités établies en fonction de

la consommation des ménages ne suffisent pas à nous éclairer sur la répartition des revenus, sans parler de la distribution de la richesse. Troisièmement, il n'existe aucun indicateur unique qui puisse saisir la complexité de la situation sociale, ce qui rend son évaluation difficile, surtout quand certains indicateurs signalent des tendances opposées. Enfin, il y a un décalage entre le temps des réformes et le moment où le peuple commence à sentir leurs effets, comme c'est le cas par exemple avec les réformes du secteur de l'éducation. Malgré ces limitations, certaines informations peuvent toujours être déduites en rassemblant le plus grand nombre possible de pièces de ce puzzle.

Pour situer l'analyse dans une perspective historique, nous rappellerons que les pays de la rive sud de la Méditerranée ont connu un virage dans le contrat social vers la fin des années 80 et le début des années 90 : ils sont passés d'un contrat social "étatiste" à un contrat plus libéralement orienté "pro-marché". Pour schématiser, on dira qu'avec l'ancien contrat social, l'état offrait aux citoyens divers avantages économiques, mais leur niait toute participation politique. Avec le nouveau contrat, l'état a ouvert la voie aux forces du marché et a autorisé le secteur privé à jouer un rôle plus conséquent tout en restreignant malgré



tout sa participation politique. Pourtant, d'un contrat à l'autre, la relation entre les gouvernants et les citoyens a conservé les caractéristiques principales de ce que l'on appelle un régime autoritaire (cf. Desai et al, 2007). Les révoltes ont été étouffées en dépit d'une certaine libéralisation politique, et la région a continué jusqu'en 2010 à être faiblement notée sur les indicateurs de gouvernance tels que l'écoute de la voix du peuple et la redevabilité. L'étincelle née des soulèvements de décembre 2010 en Tunisie a propagé un incendie dans les pays voisins qui ont également connu d'importants mouvements de révolte.

Les réformes en faveur du marché ont produit des taux de croissance économique convenables, et ont permis une réduction de la pauvreté absolue. Les 5 pays sud-méditerranéens qui constituent ici notre échantillon ont connu une croissance d'environ 3,7% entre 1990 et 2000, qui a ensuite bondi à près de 5% (4,8% exactement) dans la décennie 2000-2010. Le problème tient à l'argument, souvent avancé, que le partage des bénéfices restait insuffisant. Cette ère a connu un recul significatif de l'Etat dans l'offre de services sociaux et l'amplification des traitements préférentiels réservés aux entreprises bénéficiant de connexions politiques. Ces deux phénomènes ont suscité un mécontentement grandissant auprès de la population, de plus en plus jeune et éduquée, et l'ascension d'un capitalisme clanique (Diwan et al, 2016 et Reijkers et al, 2014). Le partage de certains revenus nationaux s'est réduit, l'égalité des chances a diminué (par ex. Assaad et al, 2016) et le sentiment d'égalité s'est amenuisé, d'où les soulèvements et la chute de Ben Ali et de Mubarak respectivement en Tunisie et en Egypte.

Dans les années qui ont suivi les soulèvements (2010-2015), la croissance économique a chuté à 2,9% et les équilibres macroéco-

nomiques se sont détériorés. Pour améliorer la situation sociale, les gouvernements d'intérim ont alors adopté diverses mesures, en particulier :

- Ils ont augmenté les subventions aux biens de consommation, ils ont commencé à supprimer les aides à l'énergie et ils ont introduit des programmes de versement direct d'allocations :
- Ils ont augmenté les retraites, les salaires minimum et dans certains cas, le recrutement dans la fonction publique.
- Cependant, ils ont fait quelques avancées grâce aux réformes, en permettant une participation plus élargie des citoyens, une fiscalité plus progressive comme par exemple la taxation plus favorable aux populations les plus démunies, et en améliorant la qualité des soins de santé, de l'éducation et des infrastructures (comme l'énergie l'eau et les transports).

Si ces mesures ont été bénéfiques pour ceux qui ont pu en profiter, elles sont pourtant restées partielles, à courte vue, et sans volonté de s'inscrire dans la durée. Elles sont partielles parce qu'elles n'ont pas été conçues à partir d'une vision cohérente du monde qui associe croissance économique avec réduction de la pauvreté et une société plus égalitaire. A courte vue parce qu'elles ont été choisies pour produire des résultats immédiats, souvent au détriment des investissements publics et des réformes de la santé, de l'éducation ou du régime fiscal. Et enfin elles ne s'inscrivaient pas dans la durée parce qu'elles ont repoussé les limites des budgets et de la dette publique au-delà des limites de la sécurité. En résultat, plusieurs gouvernements dont ceux de Jordanie, de Tunisie et plus récemment d'Egypte, ont dû faire appel au FMI pour renflouer les lacunes toujours plus impor-

tantes de leurs finances, retrouver la confiance des investisseurs et entreprendre rapidement des mesures correctives.

Plus largement, on ne sait pas avec certitude si les gouvernants des pays de la rive sud de la Méditerranée ont modifié leur régime autoritaire dans leurs relations avec les citoyens après les soulèvements. L'Égypte et la Tunisie ont manifestement adopté de nouvelles constitutions et engagé de multiples élections, tant présidentielles que législatives, pendant quelques années. Le Maroc et la Jordanie ont modifié leur constitution pour permettre une participation plus large. Même si ces nouvelles constitutions comportent un certain nombre de caractéristiques empruntées aux démocraties libérales, elles doivent encore être mises à l'épreuve de la politique au jour le jour, sans même parler de les incorporer totalement dans le tissu politique. Il est probable que le processus de transition nécessitera de nouvelles élections et encore un certain temps avant que ce nouveau compromis ne se matérialise.

Le chapitre se décompose ainsi : la section qui suit retrace l'évolution d'un certain nombre d'indicateurs du développement social dans les pays du sud méditerranéen. La section 3 passe en revue les réponses apportées aux revendications sociales par les différents gouvernements, la section 4 évalue les actions entreprises à ce jour et la section 5 tire quelques conclusions.

### 3.2 Développement social

L'impact des soulèvements sur le développement social est difficile à prédire a priori. Il semble que deux forces opèrent mais dans des directions opposées. D'un côté, la détérioration des performances économiques associée à l'instabilité politique laissent aux gouvernements moins de ressources disponibles à consacrer au développement social.

D'un autre côté, les soulèvements ont été en partie motivés par le mécontentement que suscitaient les disparités économiques, ce que signifie que les gouvernements intérimaires ont dû faire face à la pression pour répondre à cette revendication. En plus de ces forces opposées, les politiques sociales ne sont pas prévisibles si elles font abstraction de la nature du régime en place et de la distribution des pouvoirs parmi les différents groupes d'intérêt de la société.

Ce paragraphe tentera de présenter la situation du développement social avant et après les soulèvements dans les 5 pays de la rive sud, en fonction des informations disponibles. Nous considérerons plus particulièrement ici trois dimensions : (1) les forces en jeu dans la croissance, la pauvreté et l'emploi, (2) le développement sur le plan humain et les inégalités, et (3) l'écoute et la redevabilité.

#### *Les forces en jeu dans la croissance, la pauvreté et l'emploi*

En principe, la croissance économique est indispensable à la création d'emplois et à la réduction de la pauvreté. Etant donné que la croissance économique est liée à la somme des différents facteurs contribuant à l'amélioration de la productivité, il faudra y consacrer plus de travail pour augmenter la croissance. L'intensité de la création d'emplois dépend toutefois de la technologie utilisée, des compétences disponibles et des caractéristiques des secteurs en expansion. Ces trois dimensions peuvent être influencées par des politiques volontaristes qui peuvent ou non promouvoir des technologies utilisant beaucoup de main d'œuvre, ainsi que par l'acquisition de compétences les plus demandées sur le marché. Elles peuvent aussi être influencées par la nature et la vitesse de la transformation structurelle nécessitée par la transition vers des secteurs à productivité supérieure.

En ce qui concerne la pauvreté, des augmentations même modérées du revenu per capita peuvent entraîner des réductions proportionnelles de la pauvreté tant que les inégalités n'augmentent pas, et encore plus si les inégalités diminuent. L'élément essentiel ici est l'emploi. En outre, des politiques en faveur des démunis peuvent améliorer la pauvreté de deux façons. La première consiste à établir des filets de protection avec des programmes tels que le versement direct d'allocations (sous conditions ou non), les assurances santé et chômage, et la réforme des retraites. La seconde concerne l'engagement en faveur des citoyens les plus démunis avec par exemple une imposition plus progressive et l'amélioration des soins de santé, de l'éducation et des infrastructures (eau, énergie, transports).

Les généralités présentées ci-dessus tiennent compte de différentes caractéristiques observées lors des phases de transition. Comme nous l'avons dit plus haut, l'instabilité politique entraîne un ralentissement de l'activité économique et par voie de conséquence, une augmentation du chômage et de la pauvreté. Selon Khandelwal et Roitman (2013), si la situation politique est instable, les taux de chômage montent d'environ 1 à 1,5 points en moyenne dans les deux premières années qui suivent une agitation politique, et il faut 4 à 5 ans pour que l'emploi ne revienne à son niveau d'avant la crise. La pauvreté augmente aussi, au même titre que le chômage.

Pour comprendre ce qui s'est passé avec le chômage et la pauvreté dans la période qui a suivi les soulèvements des pays sud-méditerranéens, nous avons tout d'abord considéré l'évolution de la croissance économique avant et après

les révoltes. Si l'on compare les taux de croissance des années 2000 avec ceux des 5 années suivant les soulèvements, la Figure 3.1 montre que tous ces pays ont connu une chute de croissance économique dans les premières phases, mais à des degrés variables. Les plus importantes, par ordre, concernaient la Jordanie, la Tunisie et l'Égypte. Le Maroc et l'Algérie ont également vécu une perte d'activité mais de moins de 1% en moyenne.

La Figure 3.2 représente les taux de croissance moyens par tête pour les pays de la rive sud de la Méditerranée entre 2002-2010 et 2010-2014 en tenant compte de l'augmentation de la population. En moyenne, les taux de croissance par tête ont diminué de 3,1% dans la période qui a suivi les soulèvements. Ce déclin est survenu dans tous les pays mais de façon plus alarmante en Égypte, en Tunisie et en Jordanie. En Égypte, la chute était telle que les Égyptiens ont vu également leur revenu per capita diminuer, mais de peu.

En conséquence, la capacité de ces pays à créer de nouveaux emplois a diminué. Le taux de chômage a flambé en 2011 avec plus de 3 points de pourcentage pour l'Égypte et plus de 5 points pour la Tunisie (Figure 3.3). Bien que le chômage chez les femmes ait été plus élevé que chez les hommes dans ces deux pays, c'est pourtant le chômage des hommes qui a le plus souffert de la crise égyptienne. En Tunisie, les deux sexes ont été affectés de manière égale par une forte augmentation du chômage. Sur une note plus positive, les chiffres du chômage ont stoppé leur ascension à partir de 2013 en Égypte et en Tunisie, même s'ils sont restés largement au-dessus de leur niveau d'avant la crise. En Algérie, Jordanie et Maroc, le chômage était moins sévère après 2010 mais il est resté proche des

10%. La diminution du chômage en Algérie a été particulièrement remarquable sur la décennie passée, passant de 24% à 10%.

Pour ce qui est de l'emploi des jeunes, le problème est plus sensible en Egypte et en Tunisie que dans les autres pays (Figure 3.4). En 2011, le chômage des jeunes avait augmenté de 7 et 13 points de pourcentage dans ces deux pays. En conséquence, le chômage des jeunes en Egypte a atteint les 33% en 2013, et 31% pour la Tunisie. La Jordanie ne s'est guère distinguée de ces deux pays, mais en Algérie et au Maroc, si le chômage des jeunes a pourtant diminué après 2010, il se situait toutefois autour de 10%.

Etant donné que la croissance économique a décliné après la période des soulèvements, on peut supposer que la pauvreté aura augmenté. Malheureusement, il existe peu, voire pas d'informations sur l'évolution de la pauvreté dans les pays sud-méditerranéens, à l'exception de l'Egypte où le pourcentage des pauvres est monté de 19,6% en 2005 à 26,3% en 2013. Aucune information de ce type n'est disponible pour les autres pays. Toutefois, si on devait utiliser la tendance observée en Egypte comme référence, la pauvreté pourrait ainsi avoir augmenté en Tunisie et en Jordanie en raison de la diminution de la croissance de ces deux pays dans la dernière période. Avant les révoltes, l'information donnée au Tableau 3.1 indique que la Tunisie a réussi à diminuer le pourcentage de pauvres de moitié en une seule décennie, au début des années 2000. Le Maroc a également bien progressé en réduisant le pourcentage de pauvres de 15,3% en 2001 à 9% en 2007.

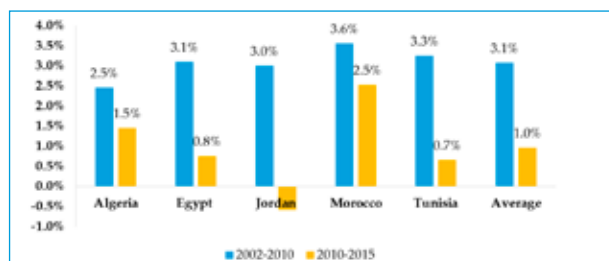
Les débats sur la pauvreté se concentrent sur les groupes les plus démunis de la société, et l'inégalité se concentre sur la répartition relative des résultats économiques au sein d'un pays ou entre pays. En plus

**Figure 3.1: Différences dans les taux de croissance moyennes du PIB entre 2010 et 2015 et 2000-2010**



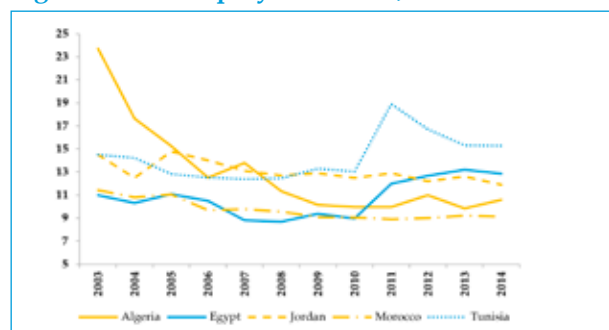
Source: FMI, base de données Perspectives économiques mondiales.

**Figure 3.2: Croissance annuelle moyenne du PIB per capita, 2002-2010 et 2010-2015**



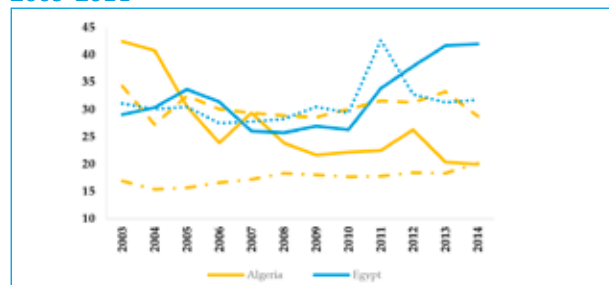
Source: Indicateurs de développement mondial, Banque mondiale.

**Figure 3.3: Unemployment rates, 2003-2014**



Source: Indicateurs de développement mondial, Banque mondiale.

**Figure 3.4: Taux de chômage chez les jeunes, 2003-2014**



Source: World Development Indicators, World Bank

des inégalités dans les résultats, le concept d'inégalité des chances a gagné du terrain ces derniers temps. L'idée de base est que les différences de résultats économiques peuvent être attribuées aux efforts ou aux circonstances. Les variations dues aux efforts sont justifiées par l'éthique, celles qui sont attribuables aux circonstances ne le sont pas. En conséquence, les responsables politiques devraient prendre des mesures pour effectuer un lissage des circonstances et de leur impact s'ils veulent organiser une société plus égalitaire (pour plus d'information, voir par exemple Rawls, 1971 et Roemer, 1998).

Dans les pays sud-méditerranéens, on peut mesurer de façon assez rudimentaire l'évolution des inégalités en considérant la part représentée par les salaires sur le revenu national. Si la part des salaires diminue en rapport au PIB, cela im-

plique que les capitalistes capturent à leur profit une part plus importante du revenu national. La Figure 3.5 montre la part des salaires en rapport au PIB sur la période 2000-2014. Les salariés de Jordanie, Tunisie et du Maroc bénéficient d'une part beaucoup plus importante du PIB que les homologues d'Égypte et d'Algérie. La seconde observation concerne la tendance. Ici, le grand déclin des salaires par rapport au PIB s'est produit en Égypte et au Maroc. Les augmentations les plus importantes se sont produites en Algérie, suivie plus modestement par la Tunisie. Les données concernant la Jordanie ne sont pas disponibles au-delà de 2009.

On mesure le plus fréquemment l'inégalité au moyen des coefficients GINI et en calculant les parts de revenus par déciles de population. Ces deux indicateurs sont donnés au Tableau 3.1 sur différentes années. Les

**Tableau 3.1: Décompte des personnes pauvres, coefficients Gini, et parts du revenu par déciles dans les pays du sud méditerranéen, sur certaines années**

Pays	Année	Pourcentage de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté du pays (% de la population)	Indice de Gini	Part des revenus/consommation par déciles	
				10% des démunis	10% des nantis
Algérie	1995	-	35,3	2,9	26,9
Égypte	2005	19,6	32,1	-	-
	2011	25,2	31,4	3,4	26
	2013	26,3	30,2	3,4	24,7
	2015	27,8	-	4,2	25,0
Jordanie	2006	13	37,7	3,3	27,5
	2010	14,4	35,4	3,5	27,5
	2013	12	34,8	2,8	26,7
Maroc	2001	15,3	40,6	2,6	32,2
	2007	9	40,9	2,6	33,1
Tunisie	2000	32,4	40,8	2,4	31,6
	2010	15,5	36,1	2,6	27

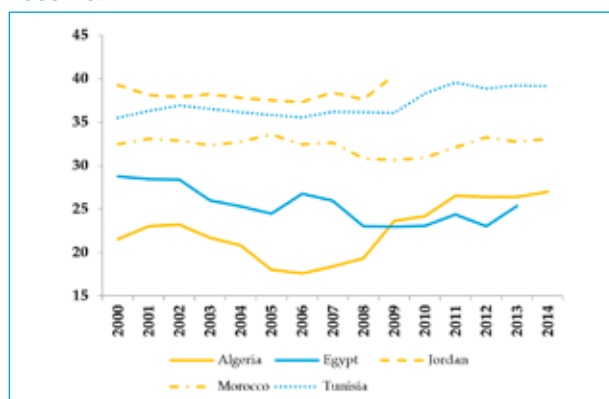
Source: Indicateurs de développement mondial, Banque mondiale. Base de données OIT KILM, CAPMAS Égypte et portail des données de l'Economic Research Forum (ERF) pour les enquêtes sur les ménages en 2011 et 2013 pour l'Égypte et en 2013 pour la Jordanie.

coefficients GINI indiquent que le Maroc et la Tunisie présentent plus d'inégalités que l'Égypte et l'Algérie. Cette tendance est généralement positive sur le temps, bien que les changements restent relativement modestes. Dans tous les cas et sur la durée, la part de revenu des 10% des plus nantis de la population se situe entre un quart et un tiers des revenus nationaux, alors qu'elle s'élève à seulement 2 et 3% pour 10% des plus défavorisés.

Les conclusions données ci-dessus doivent être prises avec circonspection. Elles sont tirées d'études sur les ménages, qui tendent à ignorer les données des plus hauts revenus. Elles sous-estiment également l'étendue des inégalités de revenus parce qu'elles mesurent souvent les dépenses plutôt que les revenus. Plus sérieusement, il s'agit de flux de revenus/dépenses, et non de richesses, qui serait une mesure plus appropriée selon Piketty (2014).

En ce qui concerne l'inégalité des chances, les constatations faites dans les pays sud-méditerranéens sont rares mais commencent à s'accumuler. Par exemple, El Enbaby et Galal (2015) et Hassine (2012) ont calculé la façon dont les éléments circonstanciels qui sont ne sont pas contrôlables par les individus interviennent dans les différences de revenus observées en Égypte. Salehi-Isfahani et al. (2014) ont cherché à voir à quel point ces circonstances étaient responsables de l'inégalité des chances dans le domaine de l'éducation pour un certain nombre de pays du Moyen Orient et d'Afrique du Nord. Asaad et al. (2012) ont exploré l'inégalité des chances dans le domaine de la santé pour le monde arabe, y compris l'Égypte, le Maroc et la Jordanie. Si les données recueillies n'ont pas permis à ces chercheurs de prendre en compte un nombre suffisant d'éléments circonstanciels

**Figure 3.5: Part des revenus du travail dans le PIB, 2000-2014**



Source: OIT – Rapport mondial sur les salaires les comptes nationaux, données de l'Office algérien des statistiques, du Ministère égyptien du plan, du Haut-commissariat au Plan marocain et de l'Institut national des statistiques tunisien

pour expliquer les variations qui en découlaient, toutes les études s'accordent à dire que des variables circonstanciels telles que le niveau d'éducation des parents, leur métier, le lieu de naissance et le sexe faisaient toute la différence pour les chances dont pouvaient bénéficier leurs enfants. Donc, si les coefficients GINI ne sont pas très élevés dans la région, les citoyens de ces pays ne bénéficient pas tous des mêmes chances pour gagner leur vie, recevoir un enseignement ou être en bonne santé.

#### *Etre à l'écoute et être redevable*

Etre à l'écoute de la voix du peuple et être redevable de ses actions sont les éléments primordiaux d'un système politique, mais ils peuvent être également vus comme le revers de la médaille pour le développement social. Si les sociétés bénéficient d'institutions politiques et économiques au service de tous, il est vraisemblable qu'elles jouiront d'une prospérité à la fois élevée et partagée. (Acemoglu et Robinson, 2012, North, 1990). Dans les pays sud-méditerranéens, la revendica-

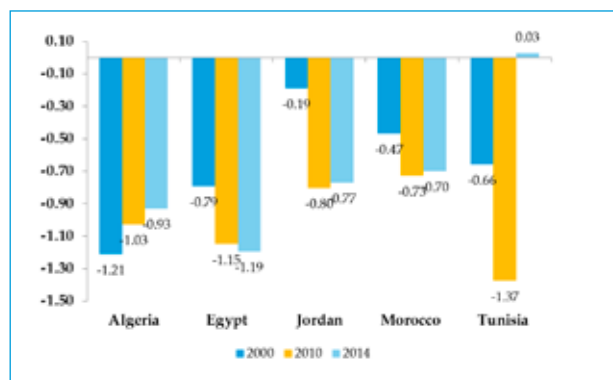
tion de liberté était un des principaux slogans lancés par les rebelles sur la place Tharir et ailleurs encore. Ainsi, il est important de voir si des avancées ont été faites sur ce plan dans la période qui a suivi les soulèvements, ou si aucun progrès n'a été réalisé.

La figure 3.6 montre l'évolution de l'écoute du peuple et de la redevabilité des gouvernements pour les 5 pays de la rive sud pour les années 2000, 2010 et 2014. L'indicateur reflète les perceptions du niveau de participation des citoyens d'un pays pour choisir leur gouvernement, de la liberté d'expression, d'association, et de la liberté de media. Il se

situe entre -2,5 (indice faible) à 2,5 (indice élevé).<sup>1</sup> Ces résultats restent préoccupants. Pour commencer, ces 5 pays, à l'exception de la Tunisie en 2014, ont obtenu des niveaux inférieurs à la moyenne en matière d'écoute et de redevabilité. A titre de comparaison, l'Algérie et l'Égypte ont obtenu des scores inférieurs à la Jordanie, au Maroc et à la Tunisie (sauf en 2010). Seules la Tunisie et l'Algérie se sont améliorées au fil du temps, alors que les trois autres pays (Égypte, Jordanie et Maroc) ont fait pire.

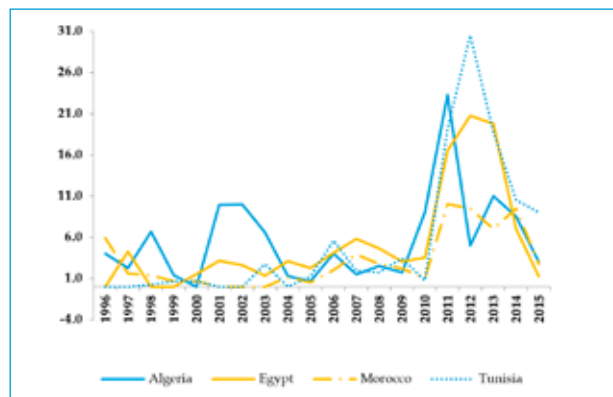
Si les citoyens ne sont pas satisfaits de leur système politique ou de leur situation sociale ou encore économique, ils peuvent choisir de protester. Pour comprendre l'évolution qu'a suivie ce mécanisme, la Figure 3.7 indique les tendances des 5 pays pour la période comprise entre 1996 et 2015. Le schéma représente les grèves et les manifestations, chaque évènement étant pondéré en fonction de son intensité (nombre de manifestants) et de sa durée (nombre de semaines). Ce qu'indique le schéma, sans aucune surprise, est que les manifestations ont connu un pic dans les 5 pays autour de 2010-2011 lors du printemps arabe. En 2014, le niveau des protestations est retombé à celui qu'il avait au début des années 2000. Cette tendance ne signifie pas pour autant que les citoyens sont plus heureux de leur situation. Cela peut être dû à une lassitude vis à vis des manifestations, parce que l'état est intervenu pour y mettre fin, ou à cause d'un sentiment plus fataliste de type "attendre et voir".

**Figure 3.6: Indice d'écoute des citoyens et de redevabilité**



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

**Figure 3.7: Indice des manifestations citoyennes, 1996-2015**



Source: Perspectives économiques pour l'Afrique, calculs effectués à partir d'articles de presse vérifiées par les agences de presse (Marchés Tropicaux et Méditerranéens pour 1996-2005, AFP et Reuters à partir de 2006).

### 3.3 La réponse aux revendications sociales

Les gouvernements intérimaires des pays sud-méditerranéens ont répondu à des degrés divers aux revendications des insurgés. Dans ces cinq pays, que ce soit pour avoir vécu



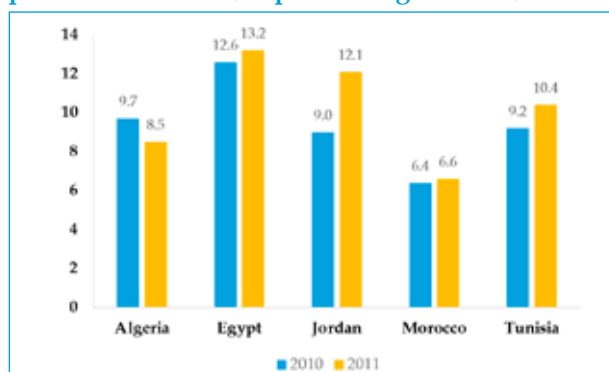
directement des agitations politiques spectaculaires ou simplement pour avoir senti venir le vent, les gouvernements ont tenté d'améliorer les effets indésirables de la transition et dans certains cas d'apaiser les citoyens ou certains groupes en particulier. Ce paragraphe tente d'analyser les réponses données en reprenant les principales actions entreprises par les gouvernements en matière de protection sociale et d'autonomisation des individus par le biais des prestations sociales.

### *La protection sociale*

La Figure 3.8 représente le total des dépenses pour la protection sociale dans les pays sud-méditerranéens en vertu de la définition donnée par l'OIT, qui comporte 11 fonctions ou politiques : santé, handicap, vieillesse, survie, maternité, famille/enfants, chômage, accidents du travail, programmes actifs pour l'emploi, et enfin protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ces données comparent les années 2010 et 2011, soit l'année avant les soulèvements et la première année des soulèvements.

La Figure 3.8 montre que c'est en Egypte que l'on trouve le plus haut niveau de dépenses publiques pour la protection sociale, suivie de près par la Jordanie, la Tunisie et l'Algérie. Le Maroc se distingue pour n'avoir dépensé que la moitié de la part consacrée par l'Egypte. Entre 2010 et 2011, tous les pays hormis l'Algérie ont augmenté leurs dépenses pour la protection sociale. Les augmentations les plus remarquables s'observent en Tunisie et en Jordanie, suivies de l'Egypte, ce que l'on peut interpréter, peut-être, comme le reflet de l'intensité des insurrections. La part de la dépense publique pour la protection sociale dans le PIB a à peine changé au Maroc, et a diminué en Algérie.

**Figure 3.8: Total des dépenses publiques pour la protection sociale (en pourcentage du PIB)**



Note: Il n'y a pas de données disponibles pour l'année 2010 pour l'Algérie et le Maroc, les dernières informations datant de 2009.

Source: OIT, base de données sur la sécurité sociale.

Quant aux initiatives prises pour répondre aux revendications sociales dans la période qui a suivi les insurrections, une revue des éléments indique que tous les pays sans exception ont pris des mesures, et plus particulièrement les suivantes :

- Ils ont lancé des réformes des aides publiques à l'énergie dans le cadre de leur effort d'assainissement budgétaire, tout en adoptant des programmes d'allocations directes de fonds afin de réduire la pression sur les populations pauvres.
- Ils ont également augmenté les dépenses sociales pour certains programmes d'aide alimentaire et d'aide au logement. En Tunisie par exemple, l'aide alimentaire a augmenté de 11% suite aux soulèvements (Achy, 2011; Chemingui et Sanchez, 2011).
- Enfin, la plupart des retraites ont été revues à la hausse de même que les salaires du secteur public et des emplois d'état. Le salaire minimum a également été relevé bien qu'en Egypte, cette mesure ne s'est appliquée qu'aux fonctionnaires.



En ce qui concerne *les aides publiques à l'énergie et les attributions directes de fonds*, tous les pays sud-méditerranéens ont entrepris des actions dans la période suivant les événements. Ils ont lancé des programmes d'allocations directes de fonds et mis progressivement en place la suppression des aides à l'énergie. Ces réformes ont été cohérentes par rapport à l'affirmation empirique mais largement acceptée selon laquelle les subventions bénéficient de façon disproportionnée aux populations non-pauvres, encouragent l'arbitrage et créent des distorsions dans la consommation et la production. A l'opposé, un programme ciblé d'allocations directes de fonds bénéficiera davantage aux pauvres et présentera un rapport coût/bénéfice plus élevé.

En Egypte, le gouvernement a mis en place des réformes des aides à l'énergie dès 2012. Entre 2011 et mi-2012, le prix du gaz a augmenté de 30% pour les industries qui consomment peu d'énergie, et de 33% pour celles qui sont plus énergivores. En janvier 2013, le prix de l'électricité pour les ménages a augmenté de 16% alors que les prix du gaz naturel et du pétrole utilisés pour la génération d'électricité ont augmenté de 33% environ. En février 2013, le gouvernement a augmenté les prix des carburants pour différentes industries de 1000 à 1500 livres égyptiennes par tonne, et a relevé le prix du gaz pour utilisation industrielle (avec quelques exceptions comme les boulangeries et la production d'électricité). L'augmentation de l'électricité n'a pas été appliquée à la consommation des ménages qui utilisent moins de 50 kW/heure (soit environ 25% des ménages). En juillet 2014, de nouvelles augmentations des prix de l'énergie ont eu lieu, tant pour les ménages que les utilisateurs industriels, comprises dans une fourchette de 40 à 80%. D'autres réformes avaient prévu de parvenir quasiment au niveau

d'équilibre des coûts pour les carburants et l'électricité d'ici à 2018/19. En même temps, le gouvernement a établi de programmes d'allocations directes de fonds, l'un pour les personnes âgées et handicapées, appelé *Karama*. L'autre est un programme en faveur des pauvres (du nom *Takafol*). Ce dernier est soumis à conditions : scolarisation des enfants et contraintes relatives à l'état de santé. Des pilotes de ces deux programmes ont été testés en Haute Egypte auprès de 600 000 familles avec pour objectif de couvrir 1,5 million de ménages une fois ces mesures entièrement déployées (FMI, 2015a). Elles complètent un système de retraite solidaire et sociale déjà en place qui concerne 1,5 millions de ménages.

De même, la Tunisie a augmenté les prix de l'essence, du gasoil et de l'électricité de 7% en moyenne en 2012. De nouvelles augmentations de l'ordre de 8% ont suivi l'année d'après. En janvier 2014, les aides à l'énergie pour les cimenteries ont été réduites de 50%, l'idée étant de les éliminer complètement d'ici 2015. En même temps, les tarifs de l'électricité et du gaz naturel ont augmenté de 10% pour les consommations situées dans les tranches inférieures et moyennes, suivis de 10% supplémentaires en mai 2014 avec l'adoption d'une formule de prix automatique de l'essence. Pour atténuer les effets négatifs de ces mesures, les tarifs de l'électricité pour les ménages qui consomment moins de 100 kWh/mois ont été stabilisés. Le gouvernement a également lancé un nouveau programme de logement pour les familles nécessiteuses et a augmenté l'abattement fiscal pour les ménages les plus démunis (FMI, 2014a). Précédemment, en décembre 2011, le gouvernement avait augmenté les allocations familiales mensuelles des démunis et avait incorporé 50 000 familles supplémentaires à l'attribution de ces prestations, ce qui donne un total

de 235 000 familles bénéficiaires (Banque mondiale, 2014a).

En Jordanie, le gouvernement a introduit un programme d'allocation directe de fonds à la mi-novembre 2012, destiné aux ménages dont les revenus annuels sont inférieurs à 10 000 dinars jordaniens (DJ). Le montant de l'aide correspondait à une somme non négligeable de 70 DJ par mois et pour chaque personne du foyer avec un plafonnement à 6 personnes par foyer. Cette mesure a bénéficié à près de 70% de la population en 2013 (Banque mondiale, 2014b). Les économies budgétaires tirées de la suppression des aides aux carburants et leur remplacement par des aides directes sous formes d'allocations représentaient environ un point de pourcentage du PIB (Banque mondiale, 2013). Pour ce qui est des subventions à l'électricité, la Jordanie a procédé à trois augmentations consécutives des tarifs pour les ménages les plus aisés, les grandes entreprises du pays et certains secteurs économiques comme les banques, les télécom, l'hôtellerie et l'industrie minière (FMI, 2014a et 2014b). Les prix à la pompe ont été libérés. Les subventions pour l'essence, le gasoil, le kérosène et le GPL (gaz de pétrole liquéfié) ont été réduites ; En résultat, les aides sont tombées de 884 millions de DJ (4% du PIB) en 2012 à 250 millions de DJ en 2013 (Atamanov et al, 2015; FMI, 2014a et Banque mondiale, 2014b). En janvier 2014, les tarifs de l'électricité ont une nouvelle fois augmenté de 15% pour certaines catégories de consommateurs (FMI, 2014a). D'autres augmentations ont encore suivi pour certaines activités mais aussi pour les ménages qui consomment plus de 600 kWh par mois (Banque mondiale, 2014b).

Au Maroc, les tentatives faites pour adoucir l'impact de la réforme sur les pauvres comportaient l'extension des prestations sociales déjà en place (telles que l'aide à la

scolarité pour les enfants du primaire, et pour les pauvres qui ne peuvent financer leurs soins de santé), ainsi que l'introduction de nouveaux programmes pour venir en aide aux veuves à bas revenus et aux personnes avec des handicaps physiques. Des limites ont été imposées sur les augmentations des transports en dépit d'une augmentation des coûts du carburant (FMI, 2015b). En même temps, le gouvernement marocain a augmenté le prix au détail du gasoil, de l'essence et des carburants industriels dans une fourchette située entre 14 et 27%, ce qui a permis d'économiser 7% du PIB en 2012. En 2013, une indexation partielle des prix du gasoil, de l'essence et des carburants industriels sur les prix mondiaux s'est ensuivie, et en second lieu un fond de garantie a permis de réduire la volatilité due aux fluctuations du prix du pétrole à l'international. Les prix du gasoil ont été augmentés de 9% supplémentaires, de 5% pour l'essence et de 14% pour les carburants (industriels). Dès février 2014, les aides à la pompe et aux carburants industriels ont progressivement disparu. Les aides directes versées à la compagnie publique d'électricité (ONEE) ont également été progressivement diminuées pour être finalement supprimées en 2017. Le gouvernement a également considéré des méthodes pour réduire progressivement les aides sur le blé, le sucre et le butane. Ces efforts ont fait tomber le montant de ces aides de 6,6% du PIB en 2012 à 3,6% en 2014 et ensuite à 2,3% du PIB pour 2015 selon les estimations (FMI, 2015b et 2014a).

Pour ce qui est des *salaires, retraites et des emplois de la fonction publique*, l'Égypte et la Tunisie ont augmenté l'emploi dans le secteur public pour faire face à un chômage grandissant. En Égypte, un million de personnes ont été recrutés par le secteur public suite aux soulève-

ments. En Tunisie, 40 000 emplois publics ont été créés (Subrahmanyan and Castel, 2014). Suivant une orientation semblable, tous les pays sud-méditerranéens ont augmenté les salaires du service public. L'Égypte a augmenté les salaires de la fonction publique de 15% dans les derniers jours du régime Mubarak (et des augmentations supplémentaires ont été accordées sous les Frères musulmans). Le Maroc a augmenté les salaires publics d'environ 75\$ par mois et la Jordanie a accordé une allocation directe aux fonctionnaires pour un montant total qui dépasse les 110 millions de dollars.

En 2012, les cinq pays avaient également augmenté le salaire minimum. En 2011, le gouvernement égyptien a accordé aux fonctionnaires sous contrat permanent un salaire minimum de 700 LE (soit 120\$) avec effet en juillet 2012. Une augmentation semblable pour les salariés du secteur privé a été négociée par le Conseil national des salaires, mais aucun accord n'a été atteint. En janvier 2014, le salaire minimum des employés du secteur public a été encore relevé de 1 200 Livres égyptiennes (LE) (soit 170\$) (Bank Audi, 2014). Une nouvelle loi sur les droits des travailleurs doit encore être ratifiée, mal-

gré quelques récriminations sur des restrictions à la liberté et aux activités des syndicats (cf. Kienle, 2015).

En Algérie, le salaire minimum a augmenté de 20%, avec effet en janvier 2012 (FMI, 2012 et Fondation européenne pour la formation, 2014). En juillet 2012, après avoir consulté les syndicats et les organisations patronales, le gouvernement tunisien a relevé le salaire minimum dans les secteurs industriel et agricole (Kienle, 2015). La Jordanie également connu des augmentations substantielles des salaires minimum dans le secteur privé, et plus particulièrement en 2012 (cf. Figure 3.9).

Enfin, le gouvernement marocain a augmenté le salaire minimum des employés du secteur privé de 10% en 2014. Dans le secteur public, le salaire minimum mensuel a été relevé de près de 30% mais la mesure n'a été effective qu'à partir de 2015 pour limiter la part des salaires du secteur public par rapport au PIB à 0,02% pour l'année 2014 (FMI, 2014c).

### Les services sociaux

La réponse apportée dans l'urgence par les gouvernements sud-méditerranéens pour renforcer la protection sociale n'a pas été suivie de décisions de même nature pour améliorer la fourniture de services sociaux, essentiellement dans les domaines de la santé et de l'enseignement. On comprend aisément que le développement des services de santé et de l'enseignement ne peut se faire à courte vue, ni en se contentant d'augmenter le budget qui leur est consacré. Le processus de réforme est beaucoup plus complexe : il faut construire des écoles, des hôpitaux, recruter plus d'enseignants, de médecins, changer les programmes et adopter des méthodes pédagogiques plus modernes. En outre, il faut également changer la structure des initiatives

**Figure 3.9: Salaires minimum et PIB per capita en Jordanie (Indice = 100 en 1999)**



Source: Tzannatos (2015) "Stratégie nationale pour l'emploi en Jordanie, 2011-2020, situation présente et orientations pour l'avenir".

pour les enseignants/médecins et les étudiants/patients en augmentant l'autonomie des prestataires de services en contrepartie d'une plus grande transparence de leur participation dans l'élaboration des politiques (cf. Banque mondiale, 2008). Il reste à savoir si les gouvernements sud-méditerranéens ont véritablement accordé beaucoup d'attention à la santé et à l'enseignement dans la période qui a suivi les soulèvements.

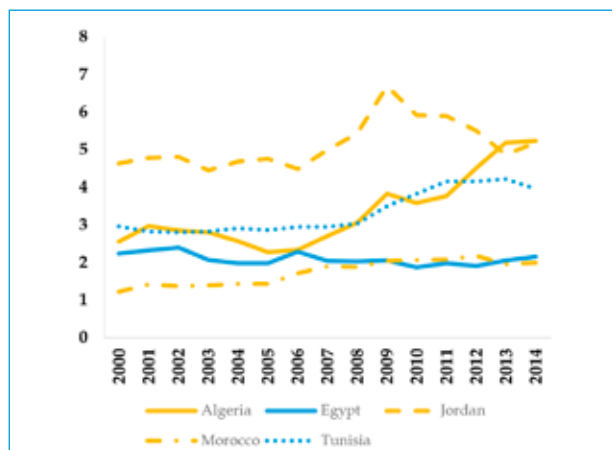
Si l'on prend en premier lieu *la santé*, il est évident que le débat public lui a accordé beaucoup plus d'attention depuis les soulèvements qu'auparavant. La nouvelle constitution égyptienne de 2014 garantit à chaque citoyen le droit aux soins et a fixé à 3% au minimum le plancher des dépenses du PIB devant être consacrées à la santé. La nouvelle constitution tunisienne de 2014 affirme également l'accès aux soins de santé comme étant un des droits humains. Elle stipule aussi que le gouvernement devra garantir à tout citoyen l'accès à des soins de santé préventifs tout autant que curatifs, et ce gratuitement pour ceux qui ne disposent pas des moyens nécessaires. Au Maroc, en réponse aux manifestations, le gouvernement a mis en place un Plan d'assistance médicale pour permettre l'accès aux soins des populations pauvres (Banque de développement africaine, 2013).

Comment ces préoccupations se sont-elles transformées en actions ? La Figure 3.10 présente les dépenses publiques en santé pour les pays sud-méditerranéens sur la période 2000-2014. Ce qui en ressort apparaît quelque peu mitigé. En Jordanie, la part des dépenses publiques pour la santé sur le PIB a décliné entre 2010 et 2013, même si le pays a toujours dépensé plus dans ce secteur que tous les autres pays du sud méditerranéen. Le Maroc et l'Égypte ont essentiellement maintenu les mêmes niveaux

de dépenses pour la santé (c'est-à-dire peu élevés) sur l'ensemble de la période. Cependant, le gouvernement égyptien a lancé deux programmes sociaux non dénués de pertinence : le premier en 2012 pour lutter contre le virus de l'hépatite C (VHC) et l'autre en 2015 pour les populations pauvres de Haute Égypte. Seules la Tunisie et l'Algérie ont augmenté leurs dépenses publiques pour la santé pendant cette période, et plus particulièrement après les révoltes.

Malgré ce qui vient d'être dit plus haut et même avec l'augmentation des dépenses publiques dans certains pays, le système de santé a pourtant continué à pâtir de diverses lacunes. Le tableau 3.2 donne le nombre de lits d'hôpital pour 1000 personnes en 2007 and 2012. Il démontre clairement que la Tunisie est le seul pays qui a véritablement augmenté sa capacité hospitalière. Les dernières données disponibles concernant les pourcentages de populations couvertes, (soit au titre de souscripteurs d'une assurance maladie ou en tant que bénéficiaires des services de santé de l'état à titre gracieux) datent de la période avant la crise. Pour autant, le pourcen-

**Figure 3.10: Dépenses publiques pour la santé, 2000-2013 (% du PIB)**



Source: Indicateurs du développement mondial, Banque mondiale.

tage ne dépassait pas les 51% pour l'Égypte (en 2008), et 42% pour le Maroc (2007). Dans les autres pays, la couverture maladie était meilleure, soit 85% pour l'Algérie (2005), 75% pour la Jordanie (2006) et 80% pour la Tunisie (2005) (cf. OIT (2014) pour plus de détails).

Un autre indicateur de l'accès à la santé est les dépenses directement payées par les patients, appelées restes à charge, qui normalement représentent moins de 20% des dépenses de santé dans les pays où il existe une couverture universelle (Alami, 2014). Pour nos cinq pays, la Figure 3.11 indique un ratio beaucoup plus élevé. Le problème est particulièrement aigu en Égypte et au Maroc, où les patients

financent eux-mêmes plus de 50% de leurs frais de santé. Au fil du temps, les restes à charge se sont maintenus de façon relativement stable dans les 5 pays à l'exception de la Jordanie où le ratio a diminué à partir de 2008. En plus de compliquer l'accès aux soins de santé, le coût élevé des restes à charges a des conséquences sur la pauvreté. En Égypte, selon Rashad et Sharaf (2015), on estime que 7,4% des ménages ont été entraînés en dessous du seuil de pauvreté en raison de restes à charge élevés. Pour la Tunisie, les estimations d'Elgazzar et al. (2010) révèlent que 17,8% des ménages vont basculer dans la pauvreté si l'on comptabilise les effets des restes à charge.

Au final, on devrait voir l'effet des réformes du secteur de la santé et des évolutions socio-économiques qui ont eu lieu en même temps sur l'état de santé des citoyens. En fonction de ce paramètre, le tableau 3.3 montre que les 5 pays ont connu une amélioration lors de la décennie passée. L'espérance de vie a augmenté, la mortalité maternelle et la mortalité des enfants de moins de 5 ans ont diminué. Pourtant, ces résultats positifs ne sont que des moyennes nationales qui pourraient bien cacher des variations entre les diverses catégories sociales. Donc, même si la santé s'améliore de façon générale, certains groupes pourraient bénéficier plus que d'autres de cette amélioration.

Pour vérifier cette supposition, le tableau 3.4 compare deux types de résultats concernant l'état de santé par quintiles de revenus pour l'Égypte, la Jordanie et le Maroc. Les chiffres obtenus concernent le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans pour 1 000 naissances, et le pourcentage de femmes qui accouchent dans un centre de soins. Les données montrent une amélioration pour chacun des deux groupes, quels que soient leurs revenus sur la période concernée. Toutefois, une

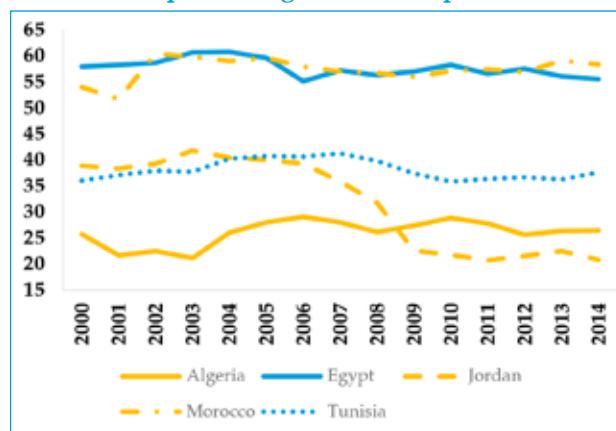
**Tableau 3.2: Capacité hospitalière**

	Nombre de lits pour 1 000 personnes *	
	2007	2012
Algérie*	1,7	-
Égypte	2,1	0,5
Jordanie	1,8	1,8
Maroc*	1,1	0,9
Tunisie	1,8	2,1

Note: \* 2004

Source: Indicateurs de développement mondial, Banque mondiale.

**Figure 3.11: Restes à charge en dépenses de santé, 2000-2014 (en pourcentage total des dépenses de santé)**



Source: Indicateurs du développement économique, Banque mondiale.

différence persiste entre les quintiles supérieur et inférieur en Egypte et au Maroc. En comparaison, la Jordanie a obtenu de bien meilleurs résultats sur la même période.

Si l'on considère maintenant l'éducation, la réponse apportée par les gouvernements sud-méditerranéens après les printemps arabes ne s'avère guère mieux adaptée que celle apportée dans le domaine de la santé. En réalité, dans les quatre pays pour lesquels nous disposons de données sur la période 2002-2013, la part des dépenses publiques pour l'éducation sur le PIB se trouve, en 2013, être inférieure à ce qu'elle était dans la période 2002-2008 (Tableau 3.5). Au cours de cette période, le secteur privé a été encouragé à prendre un rôle actif dans l'enseignement, et plus particulièrement en Jordanie et en Egypte (Galal et Kanaan, 2010). Bien que la plupart

des pays continuent à déclarer leur engagement vis à vis de la gratuité de l'enseignement, on note que les familles signalent devoir supporter le poids toujours plus lourd de frais de scolarité et de cours privés.

Pour ce qui est de la qualité de l'enseignement, le Tableau 3.6 présente les résultats de l'étude TIMSS (*Trends in International Mathematics and Science Study*) sur les tendances internationales concernant l'étude des mathématiques et des sciences. Les résultats montrent clairement que chacun des cinq pays se situe en dessous des moyennes internationales dans ces disciplines et ce quel que soit le stade de la scolarité (CM1 et 4ème) en 2007 et 2011. Parmi les pays du sud méditerranéen, les étudiants de Tunisie et de Jordanie obtiennent de meilleurs résultats qu'en Egypte et au Maroc.

**Tableau 3.3: Situation sanitaire, 2000-2014**

	Espérance de vie à la naissance (nombre d'années)			Taux de mortalité maternelle (estimation modélisée, pour 100 000 enfants nés vivants)			Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans (pour 1 000 enfants nés vivants)		
	2000	2010	2014	2000	2010	2014	2000	2010	2014
Algérie	70,2	73,8	74,8	170,0	147,0	141,0	39,7	27,3	25,6
Egypte	68,6	70,3	71,1	63,0	40,0	34,0	46,5	29,0	24,8
Jordanie	71,8	73,4	74,1	77,0	59,0	59,0	27,7	20,8	18,5
Maroc	68,5	72,6	74,0	221,0	153,0	126,0	50,0	33,1	28,6
Tunisie	72,6	74,6	74,1	84,0	67,0	63,0	31,7	17,4	14,6

Source: Indicateurs du développement économique mondial, Banque mondiale.

**Tableau 3.4: Situation sanitaire par quintiles de revenus**

	Année	Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans (pour 1 000 naissances)			Pourcentage de femmes qui accouchent dans un centre de soins		
		20% inférieurs	20% supérieurs	total	20% inférieurs	20% supérieurs	total
Egypte	2005	74,6	25,1	41	40,9	92,0	64,6
	2008	49,0	18,9	33	45,4	94,6	71,7
	2014	42,0	19,0	27	75,1	97,7	86,7
Jordanie	2007	30,0	27,0	22	97,3	99,9	98,7
	2012	29,0	11,0	21	96,9	100	98,8
Maroc	2004	78,0	26,0	47	28,3	94	60,8

Source: Enquêtes démographiques et de santé, sur plusieurs années.

Les résultats de l'étude TIMMS sont cohérents par rapport à la perception qu'ont les populations de la qualité de leur système éducatif. Selon la Base de données des rapports sur la compétitivité mondiale, les questions suivantes avaient été posées :

- "Comment évaluez-vous dans votre pays la qualité des écoles primaires ? [1 = très mauvaise; 7 = excellente]"
- "Est-ce que votre système éducatif répond à la nécessité pour votre pays d'être compétitif sur le plan économique ? [1 = pas du tout; 7 = parfaitement bien]"
- "Comment évaluez-vous la qualité de l'enseignement des mathématiques et des sciences dans votre pays ? [1 = très mauvaise; 7 = excellente]"

Les réponses sont présentées au Tableau 3.7. Ils indiquent que

la qualité des systèmes éducatifs est considérée supérieure à la moyenne en Tunisie et en Jordanie, mais moyenne ou en dessous de la moyenne pour l'Algérie, l'Égypte et le Maroc. Si l'on compare les résultats de 2015 à ceux de 2010, on observe une amélioration modeste en Algérie, mais une stagnation voire une détérioration des scores partout ailleurs.

A l'évidence, les pays méditerranéens ont amélioré le niveau d'alphabétisation chez les adultes ainsi que le nombre d'enfants scolarisés sur la durée (Tableau 3.8). C'est au Maroc que l'on constate les plus grands progrès en matière d'alphabétisation chez les adultes, et on retrouve le Maroc ainsi que l'Égypte en tête de l'augmentation nette du taux de scolarisation. Néanmoins, le taux d'alphabétisme plafonne à environ 70% dans ces deux pays et en Jordanie, le taux net de scolarisation

**Tableau 3.5: Dépenses publiques pour l'enseignement, 2008-2013 (en pourcentage du PIB)**

	2002-2008 (moyenne)	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Algérie	-	4,3	-	-	-	-	-
Égypte	4,8	3,7	4,2	4,1	3,9	3,7	3,6
Jordanie	5,0	3,8	3,7	3,4	3,7	3,8	4,0
Maroc	5,8	5,4	5,9	5,8	5,1	4,9	4,7
Tunisie	6,4	6,3	6,5	6,3	-	6,2	-

Source: Instituts nationaux des statistiques et Indicateurs du développement mondial, Banque mondiale.

**Tableau 3.6: Scores moyens de l'étude TIMSS pour le CM1 et la 4ème, 2007 et 2011**

	Mathématiques				Science			
	2007		2011		2007		2011	
	4th grade	8th grade	4th grade	8th grade	4th grade	8th grade	4th grade	8th grade
Algérie	378	387	-	-	354	408	-	-
Égypte	-	391	-	-	-	408	-	-
Jordanie	-	427	-	406	-	482	-	449
Maroc	341	-	335	371	297	-	264	376
Tunisie	327	420	359	425	318	445	346	439
Moyenne internationale	-	-	468	478	-	-	461	485

Source: Résultats de l'étude TIMSS, Association internationale pour l'évaluation des résultats de l'enseignement.



est tombé de 89,7% en 2010 à 87,5% en 2012.

L'absence de corrélation entre l'enseignement dispensé et la demande sur le marché du travail est un problème qui a persisté sur la période, surtout pour les diplômés de l'enseignement supérieur. Le chômage s'est maintenu à des taux élevés d'un pays à l'autre pour ce groupe. Comme l'indique le Tableau 3.9, le taux de chômage des diplômés de l'enseignement supérieur a augmenté entre 2001 et 2011 et rien ne laisse à penser que cette tendance a disparu. Au contraire,

avec l'augmentation généralisée du chômage, la situation a empiré. Il convient de noter que c'est la Tunisie qui présente le chômage le plus élevé parmi les diplômés de l'enseignement supérieur.

#### *Considérations d'ordre non économique*

Au-delà des préoccupations économiques, les révoltes ont aussi exprimé le mécontentement des citoyens vis-à-vis des systèmes politiques en place. C'est peut-être parce que les deux aspects sont liés. De mau-

**Tableau 3.7: Ressenti vis-à-vis de la qualité de l'éducation, 2007-2015**

	Algérie		Egypte		Jordanie		Maroc		Tunisie	
	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015
Primaire	3,1	2,9	2,5	2,1	4,0	4,0	3,1	3,0	5,0	3,6
Système éducatif	2,9	3,3	2,5	2,1	3,9	4,4	3,1	2,8	5,0	3,3
Maths et science	3,6	3,3	2,7	2,6	4,4	4,2	4,0	4,0	5,6	4,4

Source: Rapports sur la compétitivité mondiale, base de données du Forum économique mondial

**Tableau 3.8: Alphabétisation et scolarisation**

	Taux d'alphabétisation chez les adultes, hommes et femmes confondus (%)		Taux net de scolarisation en primaire filles et garçons (%)		
	Milieu des années 2000s*	2015	2000	2010	2012
Algérie	72,6	79,6	89,2	97,0	
Egypte	71,4	75,8	86,3	97,3	98,3
Jordanie	91,1	98,0	95,1	89,7	87,5
Maroc	52,3	71,7	75,8	94,4	97,3
Tunisie	74,3	81,1	95,4	98,9	98,8

Note: \*Algérie en 2006, Egypte et Jordanie en 2005, Maroc et Tunisie en 2004.

Source: Indicateurs du développement mondial, Banque mondiale

**Table 3.9: Taux de chômage chez les diplômés de l'enseignement supérieur (en pourcentage du taux de chômage total)**

	2001	2008	2011
Algérie	9,2	19,8	23,1
Egypte	-	31,7	32,1
Jordanie	14,7	30,3	34,4
Maroc	18,7	16,9	18,3
Tunisie	6,7	25,9	30,9

Source: Indicateurs du développement mondial, Banque mondiale.

vais systèmes politiques échouent à répondre aux aspirations des citoyens en matière de mobilité sociale et d'égalité, et vice versa. Il n'est pas surprenant d'entendre que l'une des principales revendications des insurgés était la liberté. La question se pose alors de savoir si, quelques années plus tard, ces pays sont devenus plus démocratiques et moins corrompus. Est-ce que leurs systèmes politiques sont devenus plus participatifs, ou bien se sont-ils contentés de remplacer une élite par une autre ?

Du côté positif, l'Égypte et la Tunisie ont adopté des constitutions plus libérales dans la période qui a suivi les révoltes. Les élections présidentielles et législatives ont été conduites avec plus de transparence que par le passé. Au Maroc et en Jordanie, des réformes politiques partielles ont également été adoptées. Dans l'ensemble de ces pays, les leaders se sont engagés en faveur de la démocratie, d'une bonne gouvernance et d'une diminution de la corruption.

Le problème est que les gens ne semblent pas avoir perçu qu'un véritable changement avait pris place dans la vie politique et sociale. Le Tableau 3.10 présente l'indice Freedom House pour les cinq pays à

différentes périodes (2010 et 2015). Les pays sont classés comme libres (L), partiellement libres (PL) et non libres (NL). Les résultats sont révélateurs. En 2015, l'Algérie, l'Égypte et la Jordanie étaient considérées comme non libres, seule la Tunisie était classée libre, et le Maroc partiellement libre. Entre ces deux périodes, les changements, si tant est qu'il y en eut, ont été de faible amplitude.

Si l'on considère l'indice de corruption, les scores des cinq pays pour les années 2003, 2010 et 2015 sont donnés en Figure 3.12. De façon générale, la Tunisie et la Jordanie sont estimées moins corrompues que l'Algérie, l'Égypte et le Maroc. La bonne nouvelle est que les gens pensent que la corruption a diminué sur cette période dans l'ensemble de ces pays à l'exception de la Tunisie. L'amélioration la plus notable concerne la Jordanie.

En résumé, les pays du sud méditerranéen ont répondu aux conséquences sociales des révoltes en adoptant tout d'abord de meilleurs mécanismes de protection à l'intention des populations démunies et en économisant leurs ressources en réformant les aides publiques à l'énergie. Ils ont éga-

**Tableau 3.10: Indice Freedom House, 2000-2015**

	2010			2016		
	Droits politiques	Libertés civiles	Statut	Droits politiques	Libertés civiles	Statut
Algérie	6	5	NL	6	5	NL
Égypte	6	5	NL	6	5	NL
Jordanie	6	5	NL	6	5	NL
Maroc	5	4	PL	5	4	PL
Tunisie	7	5	NL	1	3	L

Note: "L" "PL" et "NL" respectivement signifient "Libre" "Partiellement libres" et "Non libres". A partir de 2003, les pays dont la moyenne des divers classements se situent en dessous de 3.0 et 5.0 sont "Partiellement Libres" et ceux entre 5.5 et 7.0 sont "Non libres".

Source: divers rapports annuels sur "la liberté dans le monde" annual reports, Freedom House.

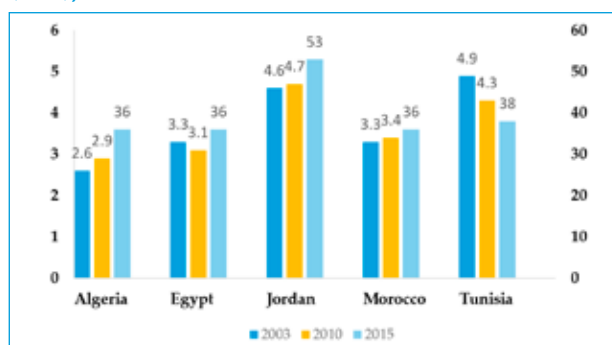
lement répondu aux demandes d'emploi en recrutant plus particulièrement dans la fonction publique et en garantissant des salaires plus élevés. Les avancées sociales n'ont toutefois pas été suivies des mêmes effets pour les citoyens en matière de services de santé et d'éducation. En dépit de quelques progrès accomplis dans la construction d'institutions de droit, les citoyens ne sont pas convaincus que de nombreux changements soient concrètement intervenus dans les institutions politiques, sauf en Tunisie et, en partie seulement, au Maroc.

### 3.4 Bilan des mesures sociales mises en place à ce jour

Il est difficile d'évaluer l'impact des politiques sociales sur les citoyens en raison du décalage entre le moment où les **réformes sont introduites** et les conséquences qu'elles induisent, mais aussi parce qu'il n'est pas facile d'établir un lien de cause à effet. Toutefois, il est possible d'émettre quelques remarques sur ces réformes et leur adéquation et effectivité par rapport aux objectifs qu'elles poursuivaient.

La conclusion générale de ce chapitre est que les réponses apportées semblent à ce jour avoir soulagé les difficultés liées à la période de transition et réduit les problèmes concernant les conditions de vie des catégories de population qui ont bénéficié des mesures mises en œuvre. Ceux qui ont trouvé un emploi ou ceux qui ont vu leurs salaires ou leurs allocations augmenter s'en trouvent indubitablement mieux que si aucune réforme n'avait été engagée. D'un autre côté, ces réformes présentent divers inconvénients. Elles ont été initialement entreprises pour répondre à un intérêt politique à court terme. En second lieu,

**Figure 3.12: Indice de perception de la corruption (CPI), 2003-2015**



Note: L'indice de perception de la corruption combine des données de différentes origines sur la perception du secteur des affaires et d'experts nationaux vis-à-vis de la corruption du secteur public. Pour l'année 2015, les données ont été standardisées sur une échelle de 0 à 100, dans laquelle 0 correspond au plus haut niveau perçu de corruption, et 100 correspond au plus faible niveau perçu de corruption. Pour les années 2010 et 2003, les mesures de l'indice ont été standardisées sur une échelle de 0 (corruption extrême) à 10 (pas de corruption).

Source: Données de Transparency International.

elles ne s'inscrivaient pas dans la durée, et en troisième lieu, elles ne représentent pas de renouveau véritable par rapport à l'ancien contrat social.

#### *Vision à court terme et urgence en politique*

Les réponses apportées aux protestations sociales que nous avons passées en revue dans les paragraphes précédents suggèrent que les gouvernements intermédiaires ont opté pour des politiques qui se sont concentrées sur le court terme, influencées par la politique du moment. Les réformes décidées présentaient des effets immédiats et ne tenaient pas compte d'effets plus tardifs. Comme l'indique le tableau 3.11, ces 5 pays du sud méditerranéen ont augmenté leurs dépenses publiques entre 2010 et 2014. Sur cette période, le pourcentage d'augmentation des dépenses publiques par rapport au PIB était élevé en Egypte et en Tunisie, les deux pays qui avaient été sévèrement frappés. Mais on observe les mêmes réponses en Jordanie, en Algérie et au Maroc. En même

**Table 3.11: Dépenses publiques d'investissement et dépenses publiques générales, 2010-2014 (en pourcentage du PIB)**

	Dépenses publiques d'investissement			Dépenses publiques générales		
	2010	2014	%change- ment	2010	2014	%change- ment
Algérie	15,1	14,5	-0,60	37,0	40,7	3,6
Egypte	3,8	2,5	-1,30	31,8	36,7	4,9
Jordanie	5,1	4,5	-0,60	30,4	30,9	0,4
Maroc	6,2	7,0	0,80	31,1	33,0	1,9
Tunisie	6,6	4,3	-2,30	25,6	29,2	3,5

Source: IMF Article IV consultations and World Economic Outlook Database.

temps, la tendance opposée s'observe pour les investissements publics. Dans ces 5 pays, le pourcentage des investissements publics par rapport au PIB a diminué entre 2010 et 2015. La Tunisie, l'Égypte et la Jordanie sont les pays qui sont allés le plus loin dans cette politique avec une réduction de 1 à 2 points de pourcentage du PIB. L'Algérie a également suivi la tendance. Seul le Maroc a modestement relevé le pourcentage des investissements publics par rapport au PIB lors de cette même période.

La répartition indiquée ci-dessus pour les dépenses publiques suggère que les gouvernements ont tenté d'apaiser les groupes rebelles organisés par des mesures politiques plutôt que chercher à envisager des solutions pour l'ensemble des citoyens. De nombreuses réformes étaient destinées aux travailleurs organisés, soit parce qu'ils avaient des syndicats puissants (comme en Tunisie) ou bien parce qu'ils travaillaient pour des administrations tentaculaires (c'est le cas en Égypte) dont le gouvernement ne peut se passer. De façon ironique, lorsque l'Égypte a augmenté le salaire minimum, la mesure s'est uniquement appliquée au secteur public car les organisations patronales étaient opposées à cette augmentation dans le secteur privé. Les employés du secteur privé en Égypte n'ont donc rien vu de ces avantages, en partie à cause des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ces me-

sures et en partie parce que leurs voix ne sont pas parvenues à se faire entendre des décideurs. Dans la même période, aucune action particulière n'a été entreprise pour taxer les catégories les mieux nanties afin de compenser l'augmentation des dépenses. Le prétexte avancé était que ce genre de mesures fiscales découragerait les investisseurs alors que l'économie était au ralenti. Il est également probable que les régimes en place ne souhaitent pas créer de litiges avec de puissants groupes d'intérêts.

#### *La solidité économique à long terme*

Le comportement décrit ci-dessus peut se comprendre en raison de l'instabilité politique qu'a rencontrée la phase de transition, mais il s'est révélé coûteux. Il est vrai que le désir d'une rémunération immédiate était profond, et de nombreux groupes affichaient leur détermination non moins profonde à participer à la révolte. En même temps, les gouvernements étaient occupés à jeter les bases d'institutions politiques plus participatives, et bien sûr à rétablir la sécurité avant tout. Il n'en demeure pas moins que les réponses apportées aux revendications sociales sont restées à courte vue et surtout orientées au profit de certains groupes. A quelques exceptions près, ceux qui avaient le plus besoin d'aide ont été laissés sur la touche. Conséquence non négligeable, la stabilité économique à

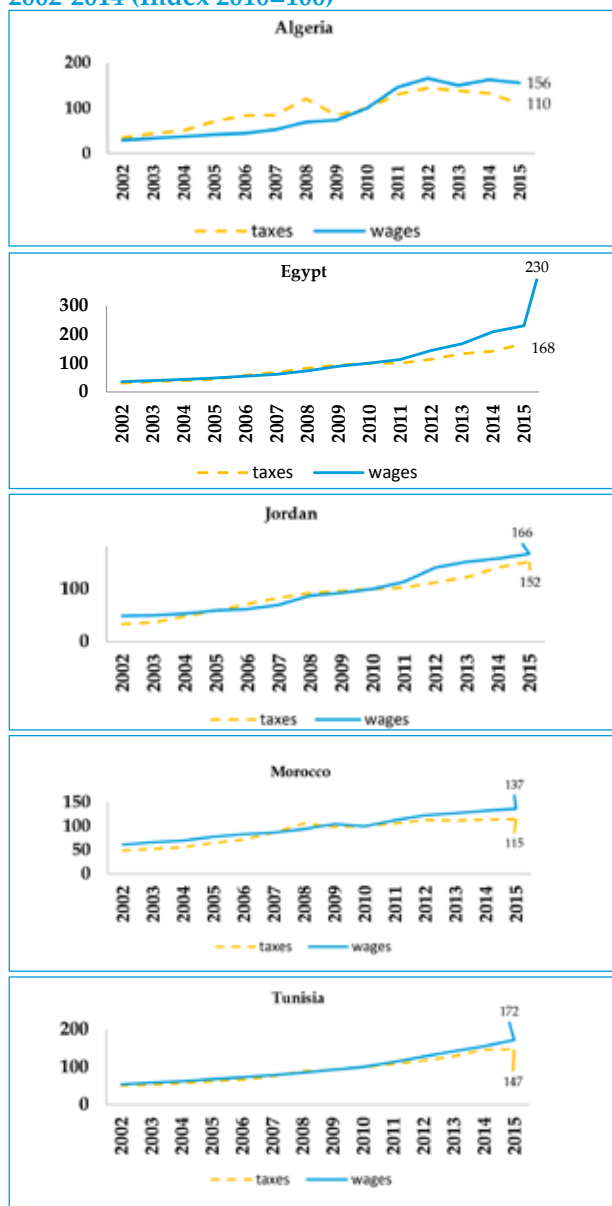
long terme s'est trouvée érodée.

Les conditions économiques peu favorables associées à l'instabilité politique ont manifestement rendu la situation économique difficile, mais l'ensemble est aussi lié à l'absence de volonté de la part des gouvernements d'intérim d'augmenter la fiscalité ou d'engager une restructuration profonde des dépenses publiques lors des premières années de la transition. Au final, les pays du sud méditerranéen ont dû affronter la double difficulté de faire grimper la dette publique à des niveaux de risques élevés et de devoir finalement faire appel au FMI pour se faire renflouer.

Pour bien comprendre ce qui s'est passé, nous devons revenir sur les orientations fiscales et sur la part salariale représentée par le secteur public entre 2002 et 2014 (Figure 3.13). On peut visiblement remarquer que ce schéma illustre parfaitement le fait que le taux d'imposition de chacun de ces cinq pays n'a pas suivi le rythme des augmentations des salaires de la fonction publique. L'écart entre les deux courbes a commencé à se creuser à partir de 2010-2011. L'écart le plus profond est apparu en Egypte, Jordanie et Algérie. La Tunisie était un peu plus disciplinée que ses voisins.

En ce qui concerne le développement social, il aurait été utile que les gouvernements d'intérim enclenchent un processus de restructuration des dépenses publiques au profit de l'éducation, de la santé et des infrastructures. Plusieurs études ont alerté sur le fait que les services publics de santé et d'éducation étaient devenus totalement inaptes à fournir des prestations de qualité (Devarajan, 2015 et Banque mondiale, 2008). L'absentéisme des enseignants dans les écoles et des médecins dans les cliniques était monnaie courante. Un secteur privé a ainsi vu le jour, ce qui fait que les gens payent pour obtenir un service auquel ils ont droit gratuitement. Comme le dit une égyptienne : "soit vous allez vous faire soigner dans

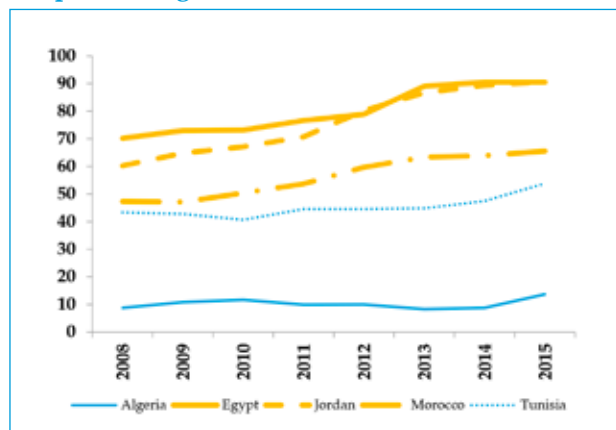
**Figure 3.13: Limites du socle budgétaire et de la fiscalité par rapport à l'augmentation des salaires, 2002-2014 (Index 2010=100)**



Source: FMI données de consultation au titre de l'Article IV

le privé et vous y laissez vos économies, soit vous allez dans le public et vous y laissez la vie" (Devarajan, 2015). Or peu a été accompli sur ce plan-là. Retarder les réformes du secteur social peut engendrer des déstabilisations à long terme.

**Figure 3.14: Endettement général brut, 2008-2015 (en pourcentage du PIB)**



Source: Base de données Perspectives économiques mondiales, FMI.

Ce qui complique encore plus le problème est que les pays du sud méditerranéen ont essentiellement augmenté la dépense publique en finançant la dette. En résultat, l'endettement s'est détérioré en rapport du PIB dans chacun de ces pays hormis l'Algérie (Figure 3.14). Le problème s'est encore aggravé à partir de 2011 et a atteint des niveaux alarmants allant jusqu'à 90% du PIB en Egypte et en Jordanie ces dernières années. La dette est également élevée au Maroc

et en Tunisie, mais bien moins qu'en Egypte et en Jordanie.

### *Un nouveau contrat social ?*

Pour resituer le débat sur le contrat social dans un contexte élargi, Hickley (2011) a mis en avant une méthode qui distingue entre deux types de contrat social. Comme l'indique le Tableau 3.12, chacun de ces contrats comporte une caractéristique unique en rapport avec l'objectif d'ensemble : la position des individus dans la société, les fondements de la société et les arrangements politiques nécessaires qui sont acceptés. Généralement parlant, les contrats sociaux sont libéraux et fondés sur le droit, en fonction de l'engagement pris par les différentes sociétés à maintenir certains droits et certaines responsabilités de l'état dans ces sociétés.

Du point de vue du développement économique et social, le néolibéralisme donne la priorité au choix individuel, les marchés étant des mécanismes de distribution des ressources et de chances pour les individus mais représentant aussi des opportunités ou des filets de

**Tableau 3.12: Les différentes approches vis-à-vis du contrat social**

	Libéral/fondé sur l'intérêt		Social/fondé sur les droits	
		(négatif)	(Positif)	
Principaux défenseurs	Hobbes, Hayek, Nozick Gauthier, Buchanan	Locke	Rousseau, Kant, Rawls, Scanlon	
Objectif général du contrat social	Protection; maintien de l'ordre	Protection des droits de propriété en vigueur	Promouvoir la justice	
Vision de l'individu	Logique : acteur motivé par des finalités subjectives. Individu isolé des autres	Le citoyen détient des droits	Acteur impartial; motivé par des buts impersonnels. Interactions entre les individus	
Vision de la société	Notion de justice individualiste fondée sur le mérite	Individualiste	Justice sociale fondée sur l'égalité des biens pour tous	
Base des relations sociales	Utilitaire	Respect mutuel	Respect mutuel	
Vision des arrangements politiques	Arrangements politiques en vue d'intérêts/avantages mutuels (bien que fondés sur une approche de droits pour des questions éthiques/morales)			

Source: Hickley, S. (2011) "La politique de la protection sociale. Qu'attendre d'une approche par le contrat social?", Chronic Poverty Research Centre Working Paper No. 216, Juillet.



protection selon la façon dont la société traite les questions sociales. A l'autre extrémité du spectre, on trouve la social-démocratie, fondée sur l'autonomisation du citoyen, sur le rôle central de l'état pour aider les indivisibles, et sur la prééminence de droits universels qui constituent les fondations de l'inclusion.

Que peut-on dire des pays sud-méditerranéens à l'appui de cette typologie? Malheureusement, l'image reste encore floue, c'est le moins que l'on puisse dire. Avant les soulèvements, l'élite gouvernante avait capturé l'essentiel du pouvoir politique et économique. La démocratie et les libertés étaient minces. La libéralisation des années 1980 et 1990 ont contraint l'état à abandonner son rôle au profit du marché, vu comme un mécanisme de distribution des ressources et même de fourniture de services sociaux. La corruption était communément répandue.

Dans la période qui a suivi les soulèvements, les changements du paysage politique ont été modestes, ou alors n'ont simplement concerné que des institutions officielles. Il n'est pas exclu de renverser la tendance. Mais il faudra du temps pour que les institutions officielles trouvent leur place dans la réalité des faits. Le chapitre suivant exposera l'évolution des systèmes politiques des pays de la rive sud de la Méditerranée jusqu'à ce jour, et des trajectoires qu'ils semblent vouloir emprunter.

### 3.5 Remarques et conclusions

Ce chapitre est destiné à établir les conséquences sociales des soulèvements, à analyser la façon dont les différents gouvernements des pays sud-méditerranéens ont répondu aux protestations sociales et enfin à évaluer les réformes qui ont été entreprises. L'analyse ne se limite à la

dimension économique des conséquences sociales, mais s'attache aussi aux aspects politiques.

En premier lieu, les soulèvements ont entraîné une dégradation des conditions sociales, surtout en Egypte et en Tunisie où l'agitation politique était plus intense. Les conséquences se sont vues dans la montée du chômage, de la pauvreté, et des inégalités de chances. L'incertitude associée avec l'instabilité politique a conduit à ralentir les investissements et la croissance économique, impliquant que les gouvernements avaient moins de ressources pour répondre aux revendications sociales.

En second lieu, en réponse à des conditions sociales qui se dégradaient, les gouvernements intérimaires ont opté pour des mesures à court terme afin d'apaiser la rue. Ils ont alors établi des dispositifs pour augmenter la protection sociale avec des mesures telles que des allocations directes de fonds. Ils ont également augmenté le recrutement et les salaires dans les emplois publics et ont renforcé les ressources destinées aux subventionner les biens de consommation tels que les denrées alimentaires. Sous la pression, ils ont alors réduit les aides à l'énergie afin de disposer de ressources supplémentaires pour les programmes sociaux. En prenant ces initiatives et ces mesures, ils ont réussi à apaiser des groupes organisés, mais ce fut alors au détriment de ceux qui n'étaient pas organisés.

Les avancées en matière de protection sociale n'ont pas été suivies par les réformes permettant d'améliorer l'accès aux services sociaux tels que la santé et l'éducation. Ces deux secteurs n'ont pas bénéficié d'attributions de ressources importantes, et ils n'ont pas subi de réformes visant à améliorer la qualité et l'accès à leurs services. De même, bien que les gouvernements aient entrepris quelques réformes des institutions



politiques officielles et conduit des élections libres, le paysage politique est resté très imparfait. Seule la Tunisie est considérée comme "libre", et le Maroc comme "partiellement libre", les autres pays restant sous la dénomination de pays "non libres" (selon le tableau 3.10). La corruption a pu régresser de façon marginale mais reste malgré tout très élevée. Ainsi, le régime politique qui prévalait avant les événements semble vouloir perdurer à ce jour.

Enfin, les réponses apportées aux revendications sociales ont reposé sur un jugement à courte vue : elles ne se sont pas inscrites dans la durée et sont restées très modestes. A courte vue parce que l'accent a été mis sur l'amélioration de la situation présente, même si cela devait ensuite coûter très cher. La réponse la plus visible a concerné les augmentations des dépenses publiques, alors que les investissements étaient réduits d'autant. Sans aucune volonté de durer parce que l'aggravation du déficit budgétaire a entraîné une escalade de la dette publique et, au final, à demander d'être renfloué par le FMI. Et modestes en ce sens que peu de changements ont été observés dans le régime qui réunit les citoyens et leur nouveaux dirigeants. En l'absence d'avancées véritables pour la construction d'institutions politiques inclusives, les perspectives de prospérité sont restées au large pour l'ensemble des citoyens (Acemoglu et Robinson, 2012, Galal et Selim, 2013).

## Notes

1. Les IGM sont fondés sur les perceptions recueillies à partir de diverses sources, dont enquêtes auprès d'entreprises et de ménages, évaluations subjectives de sources d'informations variées sur les entreprises, les ONG, les organisations multilatérales et autres organismes du secteur public.

## Références

- Acemoglu, D. and J.A. Robinson (2012) "Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty", vol. 4, *Crown Business*.
- Achy, L. (2011) "Tunisia's Economic Challenges", *Carnegie Papers*, December.
- African Development Bank (2013) "Medical Coverage Reform Support Program – Phase 3, Kingdom of Morocco, Appraisal Report"
- Alami, R. (2014) "Health, Social Policy and inclusive growth in MENA", *SOAS Department of Economics Working Paper Series* No. 188, the School of Oriental and African Studies, April.
- Assad, R., C. Kraft, J. Roemer and D. Salehi-Isfahani (2016) "Inequality of Opportunity in Income and Consumption: the Middle East and North Africa Region in Comparative Perspective", *ERF Working Paper* No. 1003, May.
- Assaad, R., C. Kraft, N. Hassine and D. Salehi-Isfahani (2012) "Inequality of Opportunity in Child Health in the Arab World and Turkey", *ERF Working Paper* No. 665, April.
- Atamanov, A., J. Jellena and U. Serajuddin (2015) "Energy Subsidies Reform in Jordan – Welfare Implications of Different Scenarios", *World Bank Policy Research Working Paper* No. 7313, June.
- Bank Audi (2014) "Egypt Economic Report – Growing Hopes for Macro Recovery Following Transitional Years of Economic Sluggishness".
- Chemingui, M. and M. Sanchez (2011) "Assessing Development Strategies to Achieve the

- MDGs in the Republic of Tunisia", *United Nations Department for Social and Economic Affairs*, October.
- Desai, R., A. Olofsgard and T. Yousef (2007) "The Logic of Authoritarian Bargain: A Test of Structural Model", *Brookings Global Economy and Development Working Paper* No. 3, January.
- Devarajan, S. (2015) "What is the social contract and why does the Arab world need a new one?", *World Bank Blog Voices and Views: Middle East and North Africa*, December.
- Diwan, I., P. Keefer and M. Schiffbauer (2016) "Pyramid Capitalism: Cronyism, Regulation and Firm Productivity in Egypt", *IDB Working Papers Series* No. IDB-WP-739, October.
- El Enbaby, H. and R. Galal, (2015) "Inequality of Opportunity in Individuals' Wages and Households' Assets in Egypt", *ERF Working Paper* No. 942, September.
- Elgazzar, H., F. Raad, C. Arfa, A. Mataria, N. Salti, J. Chaaban, D. Salehi-Isfahani, S. Fesharaki, and M. Majbouri (2010) "Who Pays: Out-of-Pocket health spending and equity implications in the Middle East and North Africa", *World Bank Health, Nutrition and Population Discussion Paper*
- European Training Foundation (2014) "Employment Policies and Active Labour Market Programmes in Algeria"
- Galal, A. and H. Selim (2013) "The Elusive Quest for Arab Economic Development", *Middle East Development Journal*, Vol. 05, No. 01, March.
- Galal, A. and T. Kanaan (2010) "Financing Higher Education in Arab Countries", *ERF Policy Research Report* No. 34, July.
- Hassine, N. (2012) "Inequality of Opportunity in Egypt", *World Bank Economic Review*, vol. 26, issue 2, June, pages: 265 – 295.
- Hickley, S. (2011) "The politics of social protection: what do we get from a 'social contract' approach?", *Chronic Poverty Research Centre Working Paper* No. 216, July.
- International Labor Organization (ILO) (2014) "World Social Protection Report 2014-2015: Building economic recovery, inclusive development and social justice"
- International Monetary Fund (IMF) (2015a) "Arab Republic of Egypt 2014 article IV Consultation – Staff Report; Press Release and Statement by the Executive Director for the Arab Republic of Egypt"
- \_\_\_\_ (2015b) "Morocco 2014 Article IV Consultation – Staff Report; Press Release and Statement by the Executive Director for Morocco"
- \_\_\_\_ (2014a) "Subsidy Reform in the Middle East and North Africa – Recent Progress and Challenges Ahead"
- \_\_\_\_ (2014b) Jordan 2014 Article IV Consultation, Third and Fourth Reviews Under the Stand-By Arrangement, Request for Waivers of Nonobservance of Performance Criterion – Staff Report; Press Releases; and Statement by the Executive Director for Jordan"
- \_\_\_\_ (2014c) "Morocco: Request for an Arrangement Under the Precautionary and Liquidity Line and Cancellation of the Current Arrangement – Staff

- Report; Press Release and Statement by the Executive Director for Morocco"
- \_\_\_\_ (2012) "Algeria 2011 Article IV Consultation – Staff Report; Public Information Notice"
- Khandelwal, P. and A. Roitman (2013) "The Economics of Political Transitions: Implications for the Arab Spring", *IMF Working Paper* No. 13/69, March.
- Kienle, E. (2015) "Changed Regimes, Changed Priorities? Economic and Social Policies After the 2011 Elections in Tunisia and Egypt", *ERF Working Paper* No. 928, July.
- North, DC. (1990) "Institutions, Institutional Change, and Economic Performance", *Cambridge University Press*.
- Piketty, T. (2014) "Capital in the Twenty-First Century", *Harvard University Press*.
- Rashad, A. and M. Sharaf (2015) "Catastrophic and Impoverishing Effects of Out-of-Pocket Health Expenditure: New Evidence from Egypt", *ERF Working Paper* No. 974
- Rawls, J. (1971) "A Theory of Justice", Rev. Ed. *Belknap Press of Harvard University Press*.
- Reijkers, B., C. Freund and A. Nucifora (2014) "All in the Family – State Capture in Tunisia", *World Bank Policy Research Working Paper* No. 6810, March.
- Roemer, JE. (1998) "Equality of Opportunity", *Harvard University Press*.
- Salehi-Isfahani, D., N. Hassine and R. Assaad (2014). "Equality of opportunity in educational achievement in the Middle East and North Africa", *The Journal of Economic Inequality*, vol. 12, issue 4, November, pages 489-515
- Subrahmanyam, G. and V. Castel (2014) "Labor market reforms in post-transition North Africa", *African Development Bank Group Economic Brief*
- Tzannatos, Z. (2015) "Jordan's National Employment Strategy, 2011-2020: An Update and Future Directions". ILO: Regional Office for the Arab Countries. Beirut
- World Bank (2014a) "The Unfinished Revolution Bringing Opportunity, Good Jobs and Greater Wealth to All Tunisians"
- World Bank (2014b) "Jordan Economic Monitor - Resilience and Turmoil"
- World Bank (2013) "Jordan Economic Monitor - Maintaining Stability and Fostering Shared Prosperity Amid Regional Turmoil"
- World Bank (2008) "The Road Not Traveled – Education Reform in the Middle East and North Africa", *MENA Development Report*.

## CHAPITRE 4

# Transition politique et développement économique

### 4.1 Introduction

Jusqu'ici, ce rapport a analysé les conséquences économiques des transitions politiques dans les pays sud-méditerranéens, et la façon dont les gouvernements successifs ont tenté de rétablir les équilibres macroéconomiques, relancer la croissance économique et parvenir à plus de justice sociale. Il a fallu compter avec la réalité politique telle qu'elle se présentait dans la période qui suivit les insurrections, tout du moins en ce qui concerne la façon dont elle allait façonner et limiter les choix qui se présentaient aux décideurs politiques : de la même façon, il a fallu tenir compte des répercussions des performances économiques sur les décisions politiques. Nous tenterons dans ce chapitre de pallier à cette omission.

Si l'on élargit la portée de cette analyse au-delà de la gestion économique pure, il est important de signaler que six ans après l'étonnante qui a déclenché les insurrections du printemps arabe, les pays sud-méditerranéens ont continué à affronter d'énormes difficultés dans les domaines de la sécurité et du développement politique. L'Irak, la Lybie, la Syrie et le Yémen courent le risque de devenir des "états en déliquescence". Re-

construire les coalitions nationales qui peuvent préserver un minimum de stabilité est aujourd'hui une priorité. D'autres pays, (la Jordanie, le Maroc et l'Algérie) ont réussi à répartir le choc politique. Dans ces pays, les régimes ont survécu soit en augmentant le clientélisme (surtout en Algérie), ou bien en promettant un changement progressif de la politique et de l'économie (Jordanie et Maroc).

Les pays pour lesquels la transition apparaît plus complexe sont l'Algérie et la Tunisie (et dans une certaine mesure le Liban qui tente de sauvegarder le cœur-même de son système politique. Dans ces deux cas, les performances macroéconomiques et la croissance se sont nettement détériorées, comme les chapitres précédents l'ont indiqué, et ce tout autant que les services de l'état. Dans ces pays, lors de la phase de transition, l'agenda de la réforme économique s'est concentré sur trois préoccupations : la première et la plus urgente est la stabilisation de l'économie de façon à éviter un effondrement économique et financier qui compliquerait le processus politique ; la seconde était la modernisation de l'état et la réhabilitation des services publics ; et la troisième concernait l'environnement industriel et commercial et la création d'emplois.

Tout ceci est parfaitement connu. Ce qui est moins clair est la mesure dans laquelle le nouveau contexte politique permet aux nouveaux gouvernements de prévoir et d'entreprendre une réforme économique. Il est également peu clair de voir comment on peut construire un ensemble de réformes qui nécessitent un minimum de soutien politique, un effort déjà hasardeux dans les meilleurs circonstances et difficile dans l'environnement hyper-politisé du moment. Un autre facteur qui rajoute à la complexité est la qualité des institutions héritées du passé, qui étaient déjà dans un état de délabrement partiel avant les insurrections de 2011.

Qui plus est, les gouvernants de cette région doivent maintenant faire face à une nouvelle réalité. Dans tous les pays du Moyen-Orient (où des millions d'individus se sont non seulement insurgés mais ont également réussi à déloger les dictateurs en place de longue date alors que l'opposition était réduite au silence), la situation politique a grandement changé au cours des sept dernières années. Les acteurs politiques aujourd'hui ont pris les rênes du pouvoir de l'état. Les islamistes ont remporté des élections libres et équitables en Tunisie, en Egypte et au Maroc, même si le temps qu'ils ont passé au pouvoir est resté relativement bref et que la force qu'ils représentent dans la société est moins conséquente que certains ne l'avaient supposé depuis longtemps. De nouveaux mouvements et partis politiques se sont constitués et d'autres sont en voie de l'être. Et surtout, le public s'engage plus ouvertement en politique, faisant de "la rue" une force avec laquelle il faut désormais compter.

Afin de présenter positivement la rhétorique des politiques entreprises lors des transitions, ce chapitre s'attache plus particulièrement à bien expliquer deux

éléments: tout d'abord, la nature de la transition politique dans les différents pays (le point de départ et la situation atteinte par chacun d'eux), et en second lieu les types possibles d'interaction entre les changements de contexte politique et les institutions chargées de produire un résultat économique, surtout si les transitions politiques entraînent de nouvelles ententes ou règlements politiques.

A cet effet, ce chapitre tentera de répondre aux questions suivantes :

- Y a-t-il une typologie des trajectoires politiques et institutionnelles alternatives dans les suites d'une transition ?
- Quelle est, dans un tel cadre, l'évolution probable des régimes politiques des pays arabes en transition ?
- Si l'on compare l'Egypte et la Tunisie, que peut-on dire du lien entre l'évolution des régimes politiques d'une part et, d'autre part, la relation état-entreprise et la capacité de l'état à offrir des services et à assurer la gestion macroéconomique ?

Notre analyse prend l'aspect politique tel qu'il est, mais décrit l'impact de la performance économique sur la forme de gouvernement. Nous nous concentrerons plus particulièrement sur la Tunisie qui semble aller vers plus de compétitivité, et sur l'Egypte qui, en contraste, semble prendre une voie plus dominante. Elle explorera les implications de ces deux parcours bien distincts en matière de croissance, de services sociaux et de gestion macroéconomique. L'analyse révélera que si la situation macroéconomique va probablement rester instable à l'avenir dans ces deux pays, les points sensibles ne sont pas les mêmes : la pression viendra essentiellement du secteur public pour la Tunisie,

et de la faible croissance du secteur privé Egypte.

Le chapitre se divise ensuite de la sorte : le paragraphe 2 offre un cadre schématique qui permet de comprendre la dynamique de la politique économique suivie par les pays après les insurrections, et discute de l'impact qu'elle peut avoir sur les institutions, héritées du passé ou à venir. Le paragraphe 3 applique ce cadre à une analyse spéculative des évolutions possibles des régimes politiques dans la région arabe. Les paragraphes 4 à 6 se concentrent surtout sur la Tunisie et l'Égypte, et en particulier sur ce que l'état est capable de réaliser (paragraphe 4), la croissance économique (paragraphe 5) et la gestion macroéconomique (paragraphe 6). Les conclusions sont présentées au paragraphe 7.

## 4.2 Les enjeux de la transition, aspects politiques et institutionnels

La "transitologie", qui traite à la fois des transformations politiques et économiques, peut entraîner des confusions. Chaque pays passe par une phase de transition qui lui est spécifique, selon sa situation initiale et la situation où il est parvenu, mais les analystes cherchent généralement à identifier des règles communes à tous. Au début, c'est sur l'aspect politique que l'attention se porte, car c'est semble-t-il la préoccupation majeure. Mais si l'économie se dégrade, il est alors plus difficile de procéder à un changement de politique et les appels s'intensifient pour redresser la situation économique afin de soutenir le changement politique. Le risque est alors de se faire prendre au piège de la transition. (BERD, 2013). Dans les transitions que l'on a connues antérieurement, surtout en Europe de l'Est et dans l'ex-Union soviétique, la croissance a

plongé pendant 4 ans en moyenne suite à la transition politique avant de retrouver ses taux habituels et de s'y maintenir (Freund and Motaghi, 2011).

Bien qu'utiles, les notions indiquées ci-dessus n'apportent aucune explication sur les changements politiques survenus lors de la transition, ni n'expliquent précisément comment les performances économiques sont liées aux changements de régime politique. L'alternative qui consiste à considérer chaque cas spécifique n'est pas non plus très utile. Ce dont on a besoin est un cadre qui permette de dépasser la complexité inhérente à chaque cas mais qui ne tombe pas dans la facilité consistant à proposer un modèle unique qui recommanderait uniformément les mêmes pratiques comme remèdes à tous les maux. Il nous faut une typologie simple des régimes politiques et de leur évolution sur le temps afin de parler de transition entre deux régimes, et nous avons aussi besoin d'une typologie qui soit logique et représentative des différents types de régimes et des institutions qui ont un rôle à jouer sur le plan du développement socio-économique. Cette typologie est proposée ci-dessous.

### *Typologie des trajectoires politiques*

Khan (2010) et Levy (2014) proposent un cadre politico-économique utile qui intègre la gouvernance et la croissance. Le Tableau 4.1 en donne un résumé. Selon cette vision des choses, une fois que les pays ont réussi à offrir un niveau de sécurité élémentaire, ils évoluent dans un espace caractérisé par un parti politique dominant ou bien par un régime politique plus compétitif (axe vertical). La lecture horizontale du tableau indique les circonstances où la qualité de la gouvernance augmente

Tableau 4.1: Typologie des régimes politiques et dynamique des régimes

		Qualité de la gouvernance	
		A courte vue/personnalisée	institutionnalisée
D'un conflit à une entente politique qui lie les élites dans une coalition pour le partage des gains et du pouvoir, et la société dans un contrat social fonctionnel	Dominant	Dominante discrétionnaire Importateurs de pétrole arabes après la libéralisation économique (II)	Application de la loi, dominante - Etat en développement Etats arabes avant le rétrécissement des régimes (I)
	Compétitif	Personnalisée/fragmentée compétitive Parys arabes en "transition" après 2011 (III)	Etat de droit compétitif. Objectif après le printemps arabe pour les pays en voie de démocratisation (IV)

Source: Inspired by Levy (2014), Khan (2010).

ou régresse, et la lecture verticale indique le passage d'un système autocrate à un système compétitif.

L'entente ou arrangement politique "fondateur" est un compromis entre les élites pour mettre fin à un conflit violent et constitue le socle sur lequel le pays va entreprendre son développement. L'analyse des "arrangements" politiques constitue un vaste sujet (voir en particulier les travaux de Mushtaq Khan et Douglas North). Ces ententes peuvent être vues comme des "deals" entre les élites pour créer une coalition gouvernante qui peut assurer la paix (par la violence et les menaces) et qui gouverne en imposant (formellement ou non) des contraintes sur les organisations (Khan, 2010). La qualité d'un tel arrangement peut être jugée en fonction du coût économique de la paix qui permettra à la coalition d'avoir suffisamment de fonds pour la maintenir (North et al, 2009).

C'est la nature d'un arrangement "fondateur" qui définira pour le pays une ou deux grandes voies à suivre (Levy et Fukuyama, 2010). L'ordre politique qui en ressort peut s'organiser autour d'un parti ou d'un leader politique dominant et avec des mouvements nationalistes du sommet vers la base, comme ce fut le cas dans de nombreux pays après la décoloni-

sation des années 1950 et 1960, ainsi que dans la région arabe. Sinon, la nature de l'arrangement peut prendre une tournure plus compétitive, comme en Inde et au Bangladesh après leur indépendance, mais aussi comme ce fut le cas dans une grande partie de l'Amérique latine, de l'Europe de l'Est et en Afrique, même si cette dernière est passée près d'un arrangement d'un nouveau type et plus compétitif dans les années 1980 et 1990. Sur chacune de ces parcours, les difficultés rencontrées sont très différentes selon que les pays sont dans la phase initiale ou dans une phase plus tardive de leur arrangement, ce qui laisse apparaître – dans l'idéal – quatre catégories. Selon qu'ils sont démocratiques/compétitifs ou autocratiques/dominants, les régimes développent différents types d'institutions, avec leurs forces et faiblesses. Mais de façon générale, leurs économies ne se différencient guère, la vision communément acceptée de nos jours étant que la croissance économique des régimes démocratiques et autocratiques disposent de moyens identiques mais avec toutefois plus de variabilité sous les régimes autocratiques (Besley and Kudamatsu, 2007). Dans ce classement, tous les régimes arabes, à l'exception du Liban, sont caractérisés par un parti ou un



gouvernant dominant depuis ces 50 dernières années, et sont dans la courbe haute de la croissance économique. Leurs taux de croissance sur la durée ont été tout à fait comparables à ceux d'autres pays en voie de développement.

La seconde dimension du tableau a trait à la qualité de la gouvernance pour chacune de ces orientations politiques, que ce soit pour des arrangements élémentaires qui veillent à la sécurité ou pour des régimes plus sophistiqués. Divers analystes ont caractérisé différemment les niveaux de "qualité", faibles ou élevés. Il faut remonter à Olson (1993) pour trouver la dualité entre une vision dite courte et une vision à long terme. Khan (2010) se focalise davantage sur le degré de centralisation avec une fragmentation à la fois des territoires et des élites qui a pour effet d'affaiblir le pouvoir. Levy et Fukuyama, Khan et encore North soulignent aussi une distinction entre des relations formelles/informelles et personnalisées/institutionnalisées. Selon ces diverses acceptations, un "bon régime" de gouvernance serait associé à un développement de l'état qui serait plus institutionnalisé, centralisé,

avec une expérience antérieure, alors qu'un "bon" système compétitif serait plus proche d'une démocratie pérenne assise sur un état de droit.

Ainsi, en plus de l'arrangement politique fondateur, nous obtenons quatre types de régimes idéalisés auxquels manque une démocratie durable. Nous allons maintenant caractériser la nature de chacun de ces types de régimes et des institutions qui leur sont associées.

### Régimes et institutions

Comment les institutions évoluent-elles dans ce contexte politique ? Les politologues, dans leurs débats, font la distinction entre la voie autocratique et la voie compétitive. Sous les régimes autocratiques, l'autorité émane principalement de l'état, et les améliorations ont tendance à partir du sommet, avec des initiatives centrales qui déroulent leur bureaucratie pour tenter de modifier à la fois la société et l'économie. Dans les premières phases du développement du monde arabe, on a observé cette tendance avec des entreprises d'état, une planification et une gestion centralisées, des campagnes

**Table 4.2: Deux trajectoires de développement**

	Parcours avec parti dominant	Parcours démocratique
Compromis entre élites	Parti dominant /leader	Compétition entre au minimum deux partis/groupes déjà anciens
Mode de prise de décision	Centralisation, verticalité, possibilité d'un état de développement	Décentralisation, le résultat de coalitions Succès "au bord du gouffre" Des îlots de qualité peuvent apparaître s'ils sont protégés de la prédation de l'état
Risques pour la gouvernance	Toutes les actions émanent de l'état – La capacité de l'état est fondamentale Aucune confiance dans le secteur privé - Le copinage concerne un cercle de plus en plus restreint Les risques de succession sont élevés	Délabrement des institutions et clientélisme Corruption politique dans les affaires Cycles des déficits budgétaires en fonction des élections, importants au début
Difficultés aux frontières	Du fait que l'économie devient plus complexe, capacité de s'ouvrir plus aux marchés et à la concurrence. Avec l'augmentation des revenus, capacité de répondre aux aspirations des classes moyennes	Capacité plus forte des institutions étatiques Coordination entre les acteurs pour lutter contre "la tragédie des biens communs"

Source: Adapté de Levy (2014)

d'éducation massive, des projets d'infrastructures emblématiques et dans certains cas, la conversion d'intérêts privés par des nationalisations, et enfin des réformes agraires. Plus généralement, Levy (2014) a analysé 51 systèmes dominants, 39 systèmes intermédiaires et 29 systèmes compétitifs et a ainsi identifié des différences essentielles entre ces deux types de régimes (Tableau 4.2.).

Selon Levy, les états autocratiques type ne font pas confiance au secteur privé du fait que ce dernier a tendance à s'opposer à la planification centrale et peut apporter son soutien à l'opposition. D'un autre côté, les systèmes compétitifs sont plus ouverts au secteur privé et à la concurrence, mais ils rendent difficile le contrôle des rouages de l'état, qui reste miné par le clientélisme politique et l'appât du gain ; ils ont aussi tendance à être dominés par un comportement peu ou pas coopérant et un risque de prédation. La question dont nous discuterons ci-dessous est la suivante : où se situe la région arabe dans cette typologie et comment les institutions ont-elles évolué au fil du temps ?

### 4.3 Evolution des régimes dans les pays arabes

Il n'existe aucune méthode précise pour mesurer si un pays rentre dans tel ou tel espace politique, mais différentes revendications heuristiques peuvent être défendues.<sup>1</sup> En premier lieu, tous les pays arabes (sauf peut-être le Liban) s'approchent du type 1 après la grosse montée de l'état suite à l'indépendance. Certains de ces pays étaient gouvernés par un roi (Jordanie, Maroc, Arabie saoudite) et d'autres par des partis militaires et/ou des partis uniques comme en Irak, Lybie, Syrie et Algérie. Ils étaient organisés autour d'individus charismatiques qui sont deve-

nus présidents à vie après avoir avec succès consolidé leur mainmise sur le pouvoir (Owen, 2014). En ce sens, ils étaient semblables à d'autres pays à dominance étatique après l'indépendance, comme la Corée dans les années 60 et au début des années 70, ou l'Éthiopie et le Rwanda aujourd'hui, qui sont des pays où un accès d'autorité a permis un redressement après que les leaders aient adopté une stratégie cohérente et mobilisatrice pour le développement.

En second lieu, l'échec de la modernisation de l'économie conduite par l'état et l'échec des stratégies de substitution des importations ont poussé tous les pays, à partir des années 1980, à libéraliser uniquement l'économie et non la politique. Le retrait de l'état apparaissait important selon les normes internationales. Les gouvernants ont eu de plus en plus recours à la stratégie "diviser pour régner" pour rester au pouvoir, ce qui a appauvri la qualité de la gouvernance (et en particulier l'état de droit et la capacité de l'état). Ainsi, après les réformes de libéralisation des années 1980-90, ces pays ont plutôt penché à gauche vers le type II, car la gouvernance a "navigué à courte vue" et s'est orientée vers une survie à brève échéance pour certains pays, et plus fragmentée pour d'autres.

Troisièmement, la frustration populaire due à une gouvernance de piètre qualité, des répressions incessantes et l'absence de réponse aux aspirations sociales parmi une population de mieux en mieux éduquée a produit en 2001 un choc politique qui est apparu lorsque l'ensemble des mouvements de masse au Moyen Orient ont tenté de faire basculer le type de gouvernance politique vers des systèmes plus compétitifs. De tels passages en force d'un régime autocratique à un régime plus compétitif se sont déjà produits par le passé. La plupart des chercheurs en sciences politiques semblent penser que si

les pays deviennent plus riches, ils finiront par aboutir à une politique plus compétitive qui laisse davantage d'espace à "la voix de la rue". Cet aspect est bien développé par Acemoglu et Robinson (2012) qui pensent qu'en l'absence d'un système politique et économique inclusif, il est peu probable que les sociétés soient plus prospères. Si la montée de la Chine (ou du Conseil des pays du Golfe en l'occurrence) remet en question ce type d'affirmation, il est indéniable que les pays qui ont réussi à traverser les premières étapes d'une trajectoire où l'état est dominant ont, au fil du temps, fait face à des difficultés de gouvernance de plus en plus aiguës qui les ont poussé soit à rétablir le pouvoir perdu, soit à entreprendre une politique d'ouverture. Ces pressions proviennent à la fois des échecs autant que des succès. Les échecs ont souvent été associés avec un leadership qui finit par user son autorité dans la poursuite d'objectifs étriqués et égoïstes, brisant ainsi le "compromis autoritaire" et perdant toute légitimité. Dans les années 2000, dans une grande partie du monde arabe, les régimes en place n'avaient plus d'assise idéologique, ce qui contrastait fortement avec les idéologies légitimes et largement mobilisatrices des années 1960. Mais la pression peut également être la rançon du succès. Le succès rencontré dans l'accélération de la croissance économique comme cela s'est produit dans une grande partie du monde arabe dans les années 2000 grâce aux Programmes d'ajustement structurels entrepris dans les années 1980 et 90, a donné naissance à un secteur privé plus sophistiqué, une classe moyenne plus conséquente, et un réseau d'organisations ou associations dans la société civile, qui tous souhaitent des institutions capables d'assurer la résolution des litiges dans l'impartialité et de fournir un socle sur lequel les règles du jeu se-

raient les mêmes pour tous. Cette complexité sociale et économique renforcée a tendance à entrer de plus en plus souvent en conflit avec les institutions qui sont sous contrôle à la fois politique et étatique.

Quatrièmement, la réaction des élites politiques face à ces mouvements de masse a grandement varié d'un pays à l'autre de la région et les a positionnés sur des voies très différentes. L'ouverture politique soudanaise qui a suivi des décennies de domination de l'état a été telle qu'elle a relancé des conflits autrefois réprimés, et rendu les problèmes de gouvernance lors de la transition encore plus complexes et profonds. La difficulté à consolider un système compétitif réside dans le fait que, une fois l'enthousiasme ayant suivi les élections passées, il est peu probable que les institutions en place soient capables de soutenir une compétition continue, en raison de leur héritage autoritaire. Le résultat, comme au Bangladesh ou au Kenya, peut être un régime où les règles du jeu favorisent le clientélisme et qui provoque, indéfiniment semble-t-il, une situation que Levy et Fukuyama (2010) illustrent par l'expression "être au bord du gouffre". Il est intéressant de voir que se retrouver "au bord du gouffre" peut toutefois être compatible avec un certain dynamisme économique. Mais on n'est pas sûr qu'un pays puisse longtemps tenir son numéro d'équilibre pour que ces avantages soient suffisamment consolidés, ou si le fait de marcher au "bord du gouffre" n'est en fait qu'un prélude à une régression imminente.

Les cas de la Syrie, de l'Irak, du Yémen et de la Libye sont l'illustration de situations extrêmes où l'éloignement de l'autocratie a conduit à l'implosion des ententes et arrangements passés. À l'autre extrémité, les pays du Golfe sont restés stables et ont amplifié les

trafics d'influence en réaction aux insurrections. Mis à part Bahrein où la mobilisation de l'opposition était particulièrement forte (essentiellement en réaction au fait qu'une famille royale sunnite gouverne en excluant une population en majorité chiite), la situation est restée calme. Mais si les revenus tirés du pétrole ont adouci ces régimes en les empêchant de procéder à de grands changements dans leurs arrangements politiques pour l'instant, ces arrangements font escalader les inimitiés entre les intérêts du monde local des affaires et ceux des travailleurs du pays car la rente tirée de ce pétrole ne cesse de chuter. Avec un chômage des jeunes en augmentation, l'opposition a pris de l'ampleur. L'objectif qui consiste à se rapprocher d'un régime de type I afin d'éviter un glissement fatal vers un régime de type II sera rendu de plus en plus difficile.

Pour l'Égypte et la Tunisie, les années qui ont suivi la révolution ont été marquées par un glissement vers une politique plus compétitive mais aussi plus chaotique, ce qui a profondément marqué la façon dont les institutions héritées du passé ont pu fonctionner. En Tunisie, après que Ben Ali a quitté le pays, l'état d'urgence a été déclaré. Tout d'abord, un gouvernement de coalition intérimaire a été créé avec la participation de quelques membres du parti de Ben Ali. De nouvelles manifestations ont eu lieu suite auxquelles le gouvernement a été remanié et certains membres exclus. Devant la grogne populaire, Ghannouchi a démissionné, et Essebsi est devenu Premier Ministre. Le 3 mars 2011, le Président a annoncé la tenue d'élections pour l'Assemblée constituante, qui se sont déroulées le 23 octobre 2011. Le parti islamiste Ennahda a remporté la majorité des sièges et a constitué un nouveau gouvernement de coalition avec deux "jeunes" partenaires. Le 25 janvier 2014, l'As-

semblée constituante nationale tunisienne approuvait une nouvelle constitution pour le pays. Suite à l'assassinat du leader politique Brahmi en juillet 2013, la crise politique peut prendre fin grâce à un compromis trouvé entre les partis au pouvoir et les partis d'opposition afin de former un cabinet composé de technocrates non partisans sous la conduite de Jomaa, voué à "monter la garde" jusqu'à ce qu'aux élections présidentielles et législatives d'octobre et novembre 2014. Le quatuor qui avait réussi la négociation de ce compromis important a du reste reçu pour cela le Prix Nobel de la Paix en 2015. Le mouvement séculier Nidaa Tounis remporta les deux élections et forma un gouvernement national de coalition. Entre 2011 et 2015, le pays a connu en tout 3 présidents et 4 gouvernements.

L'Égypte a également connu une période difficile et prolongée d'instabilité politique à partir de 2011, marquée par divers événements conséquents : après la chute de Moubarak, l'armée a assuré le pouvoir pendant quelques mois, jusqu'aux élections législatives qui se sont déroulées début 2012 et aux élections présidentielles en juin 2012 qui ont amené au pouvoir les Frères musulmans. Une nouvelle constitution a été votée et le gouvernement a été dissous par la Cour Suprême. L'armée est revenu aux commandes suites aux manifestations de masse de 2013; elles furent suivi par l'adoption d'une nouvelle constitution en janvier 2014, de l'élection de Sissi lors des présidentielles de mai 2014 et enfin des élections législatives qui ont eu lieu entre octobre et décembre 2015. En Égypte également, le pays a connu 3 présidents et 4 gouvernements entre 2011 et 2015. La situation politique s'est semblé-t-il stabilisée avec un gouvernement militaire jeune mais fort, et une répression grandissante dans des conditions de sécurité qui se dégradent.

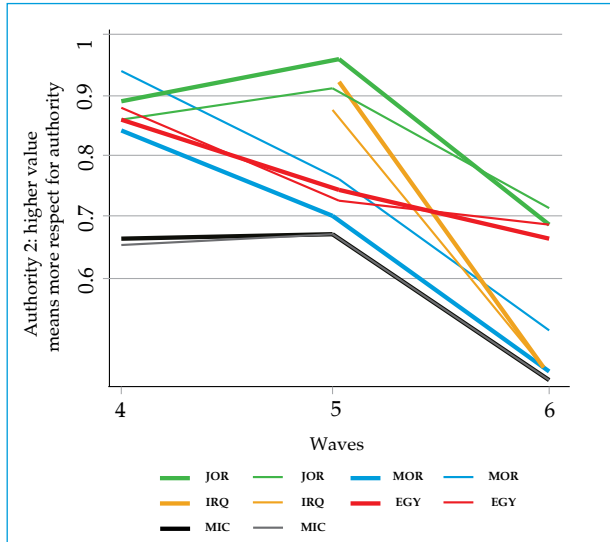
Cinquièmement, comme la comparaison le laisse apparaître, ces pays ont réagi de diverses manières à leur situation, en rupture avec l'uniformité des politiques qui caractérisaient le Moyen-Orient par le passé (Owen, 2014). Dans les pays en transition, les deux polarités sont représentées par l'Égypte et la Tunisie. L'Égypte cherche à s'adapter à ses nouvelles circonstances par une "réforme" de l'ancien système, en passant du type III vers le type II et si possible le type I. La Tunisie cherche sa voie pour tenter d'adapter sa politique et son économie à un système plus compétitif, comme le type IV. Les politologues ont tenté de comprendre les raisons de ces divergences : ils l'attribuent en proportions variables à la présence d'une armée forte en Égypte, au leadership des grands partis tunisiens, au rôle actif de la société civile dans la médiation des conflits ainsi qu'à la modération de l'opposition islamique tunisienne et sa capacité à accepter des compromis (Cammett, 2016). La Jordanie, le Maroc et l'Algérie ont choisi des voies intermédiaires avec d'importantes réformes politiques entreprises pour préserver et changer progressivement l'entente politique en vigueur, mais sans grosse perte de pouvoir à court terme. On peut décrire ce type de stratégie comme étant un mouvement diagonal progressif du régime II vers le régime IV.

Chacune de ces stratégies politiques présente des difficultés et des risques. Le passage d'une voie dominante à une voie compétitive peut se faire en douceur, comme en Corée du Sud où la "domination de la dernière étape" est passé sans quasiment aucun accroc à une politique compétitive. Mais les choses peuvent aussi se faire avec quelques cahots, comme dans la région arabe. L'Europe de l'Est et ses révolutions colorées en est un autre exemple, ainsi que l'Indonésie et la Thaïlande. À cet

égard, la région arabe présente quelques particularités. À l'inverse de l'Europe de l'Est, les institutions "délégitimisées" du passé n'ont pas pu être remplacées par des règles nouvellement édictées. Contrairement à la transition des pays latino-américains, il existe peu de traditions historiques vers lesquelles se tourner du fait qu'un nationalisme autocratique est apparu juste après l'indépendance et la décolonisation. À l'inverse de la récente transition en Corée du Sud, les gouvernants autocrates d'Indonésie et du Mexique n'avaient pas préparé le terrain institutionnel en vue d'un avenir plus inclusif. Il n'y a pas de partis politiques pour réunir les différentes sensibilités au moment du passage, ou pour réunir aussi des institutions qui puissent produire des solutions en coopération.

Les restaurations autocratiques doivent également faire face à quelques difficultés, même si elles sont de nature différente de celles que connaissent les démocraties jeunes et fragiles. Les exemples vont de l'échec des réformes de l'ex-Union soviétique à l'équilibre instable que connaît le Pakistan, et pointent les risques qui se présentent en Égypte. Les insurrections ont libéré le militantisme social jusqu'à un niveau encore inconnu et si la peur du chaos a pu modérer à court terme ces revendications, il est devenu beaucoup plus difficile pour les régimes autocratiques "nouvelle formule" de rester en place si une importante frange de l'électorat n'affiche pas un niveau minimum de satisfaction. Cette nouvelle réalité a pu se constater ces dernières années avec le revirement spectaculaire de l'opinion publique sur la valeur qu'elle accorde au respect de l'autorité. Dans les quatre pays arabes pour lesquels le WVS dispose de données, nous observons une dégringolade abrupte du "respect de l'autorité" entre 2008 et 2013. (cf. Figure 4.1).<sup>2</sup>

Figure 4.1: Respect de l'autorité, 2008-2013



Source: World Value Survey.

Les risques sont donc élevés pour la région arabe. Si les nouveaux régimes compétitifs manquent d'institutions qui équilibrent les pouvoirs, le choix autocratique est pour sa part contraint par la peur des réactions de "la rue". Ces deux types de contraintes peuvent retenir les efforts qui détermineront la reprise économique tant que la crise politique n'est pas résolue. Une spirale descendante peut alors survenir, et les économies peuvent se trouver exacerbées par la polarisation de la politique, entraînant les pays à glisser dans le piège de la transition (BERD, 2013).

Afin d'explorer ces questions en détail, les 3 paragraphes suivants vont analyser deux pays où la voie choisie; comme nous l'avons expliqué ci-dessus, va vraisemblablement rencontrer des contraintes différentes dans son parcours : la Tunisie va connaître de grosses difficultés avec son secteur privé, alors que l'Égypte aura des problèmes avec son processus de croissance. Dans les deux cas, les pressions macro-économiques vont probablement rester élevées, mais pour des raisons différentes.

#### 4.4 Évolution de l'État et politique budgétaire

L'état doit avoir la capacité de produire des services et des biens publics, que ce soit la protection des droits de propriété, la justice, l'éducation ou encore les infrastructures et les systèmes de protection. Les faiblesses de l'état, sous un régime peu autoritaire, sont très différentes des maux rencontrés dans un régime faiblement compétitif. Ce paragraphe va analyser la façon dont les institutions se sont comporté lorsque les différents régimes arabes sont passés du type I au type II, et la chute soudaine du type III à partir de 2011, et comparera les difficultés de l'Égypte et de la Tunisie dans leurs tentatives de passer des régimes II et I respectivement au régime IV.

##### *D'un régime de type I à un régime de type II*

Les vingt dernières années ont connu une transition lente dans l'ensemble de la région, que ce soit pour les grands états ou les plus petits et plus pauvres. Après avoir explosé dans les années 1970, les dépenses publiques ont chuté précipitamment dans les années 1980, avant de se stabiliser dans les années 1990 mais à des niveaux largement inférieurs. De nombreux pays ont juste recommencé à augmenter les dépenses publiques lors du dernier boom pétrolier des années 2000. Pour donner un ordre de grandeur, la chute des dépenses représentait 36% du PIB en Égypte et 16% en Tunisie entre les plus hauts niveaux atteints dans les années 70 et les coupes sévères du début des années 90, soit une réduction moyenne de l'ordre de 25 à 30% du PIB pour ces deux pays (Diwan et Akin, 2015). Ces réductions considérables ont eu au fil du temps des conséquences lourdes sur certains des principaux services de l'état, surtout en

Egypte où les coupes budgétaires étaient encore plus sévères, ce qui a entraîné le déclin continu des institutions.

Les investissements publics ont été l'un des éléments les plus affectés par ces coupes; ils se sont effondrés dans les deux pays passant de 20 à 10% du PIB en Egypte, et de 15 à 5% en Tunisie (Diwan et Akin 2015). Cette réduction a touché les services publics, les infrastructures et donc la compétitivité de l'économie. Les plus grosses coupes ont frappé ceux qui n'ont que peu de voix comme les populations pauvres, ainsi que les régions à la traîne qui n'ont qu'un faible poids politique et où les tensions ont éclaté à partir de 2011, comme la région intérieure de Sidi Bouzid en Tunisie ou la péninsule du Sinaï située en périphérie et quelque peu oubliée du pouvoir égyptien.

Les salaires de la fonction publique ont également été comprimés, mais moins que les investissements publics. Le problème des emplois d'état sous-rémunérés est vaste et commun à de nombreux pays, et affecte négativement la capacité de l'état à offrir des services essentiels à la population. La situation s'est aggravée encore plus en Egypte qu'en Tunisie, deux pays où les emplois publics représentent environ 20 à 25% de la main d'œuvre. En 2010, l'Egypte consacrait environ 7% de son PIB aux salaires publics et la Tunisie 10%. La réduction des dépenses pour l'éducation et la santé, les deux principaux leviers qui, jusque-là, permettaient aux pauvres d'échapper au cercle vicieux de la pauvreté, est à l'origine de grosses inégalités de chances qui ont ralenti la mobilité sociale [voir Assaad et Kraft, 2016 pour un résumé de l'importante bibliographie sur ce sujet].

L'éducation a pris un essor rapide, mais c'est toutefois l'enseignement supérieur a connu la forte expansion ces dernières années.

Ce fut particulièrement le cas de la Tunisie, où le taux de recrutement dans l'enseignement supérieur est passé de 8% de la tranche d'âge correspondante en 1980, à 19% en 2000 et à 36% en 2010. En Egypte mais aussi en Algérie, les taux de recrutement de l'enseignement supérieur sont quasiment aussi élevés. L'expansion de cet enseignement peut avoir aidé la jeunesse à quitter la rue pendant quelques années, mais le coût à long terme a été élevé, et le système a produit des personnes dont les attentes en matière d'emploi ne pouvaient être satisfaites en raison d'une faible demande économique pour ce type de postes, ce qui a eu pour effet d'augmenter le chômage parmi les personnes avec un haut niveau d'éducation, et de générer des frustrations chez ces diplômés et leur entourage, et de dégrader la qualité générale de l'enseignement.

Une des conséquences du désengagement de l'état est l'amplification de la grogne sociale, ce qui a eu pour conséquence de faire apparaître un vaste mouvement d'opposition dans les années 1980. Dans cette période, et contrairement à ce qui s'est passé en Amérique latine ou en Afrique sub-saharienne dans les années 80 et 90, les crises économiques de la région arabe n'ont pas provoqué de changement de régime lors de cette "troisième vague" quasi-synchrone de démocratisation. Les gouvernants n'ont pas ouvert l'espace politique pour réduire la pression sociale qui oscillait au rythme des ressources économiques. Au contraire, en 2010, la région était moins ouverte politiquement parlant qu'elle ne l'était dans les années 1980 parce que la montée du mécontentement avait conduit les gouvernements à resserrer leur contrôle de "la rue". La montée de l'opposition a rencontré une répression grandissante de certains groupes, et inversement la



cooptation d'autres groupes (voir par exemple, Henry et Springborg, 2010; King 2009; Posusney et Angrist 2005; Schlumberger, 2007, Cammett et al, 2015).

Ce sont les subventions aux biens de consommation qui ont subi le plus gros revers lors de la période d'ajustement. En Égypte, elles sont tombées d'un maximum de 23% du PIB (avec des hauts et des bas) à moins de 2% du PIB à la fin de période en question, alors qu'en Tunisie, elles sont passées de 11% du PIB à quasiment zéro. (Diwan et Akin, 2015). Cependant, contrairement à l'objectif qui consistait à aider les populations pauvres, la dernière augmentation des subventions n'était, pour beaucoup de gouvernements, qu'un subterfuge qui visait à aider les nantis et les classes moyennes afin de ne pas perdre leur soutien et se maintenir au pouvoir, pourtant affaibli. Ces dépenses ont continué à être réduites mais en 2011, elles étaient beaucoup plus élevées dans le Moyen Orient que dans toute autre partie du monde. En 2010, ces aides représentaient environ 9% des dépenses publiques en Égypte, et 5% en Tunisie.

D'autres tendances politiques non négligeables, et plus spécialement les syndicats tout puissants, étaient particulièrement protégés. Le travail organisé a longtemps été une force en Tunisie et en Égypte (sans oublier le Maroc et la Tunisie). Pourtant, les syndicats ne représentaient pas l'ensemble des employés du secteur privé, car ils étaient surtout puissants dans les grandes entreprises du secteur public. Maintenir la paix sociale nécessite au minimum l'accord des syndicats. Ceci explique pourquoi les services publics étaient restés en sureffectifs alors que les privatisations progressaient avec lenteur (sous la pression des syndicats) et que les structures du marché de l'emploi public restaient assez rigides, ce qui ralentissait le déve-

loppement des activités exportatrices. Les travailleurs organisés et les travailleurs du secteur public constituant ce qu'on appelle "l'aristocratie du travail" restaient quelque peu protégés, alors que ceux qui n'avaient d'autre solution que le marché privé, le chômage ou l'émigration payaient le prix de cette dualité du marché du travail : peu de gouvernements, confrontés aux grèves, à la grogne sociale et à une montée de l'opposition auraient risqué de se mettre à dos la force que représentent dans les villes l'ensemble des travailleurs organisés (Beinin et Vairel, 2013; Hibou, 2006).

C'est ainsi qu'en 2011, l'héritage reçu englobait une fonction publique pléthorique et sous-payée, des services publics de piètre qualité surtout pour les pauvres, un système universitaire surdimensionné et non performant, des classes moyennes et supérieures privilégiées par l'octroi de grosses subventions, des infrastructures souffrant de l'absence d'investissements publics, des régions appauvries et à la traîne, et des forces d'opposition réprimées. Vingt ans de dégradations ont marqué les institutions dont les régimes issus des soulèvements arabes de 2011 ont hérité, que ce soit en matière d'éducation, de sécurité ou de contrôle macroéconomique, ce qui a fortement réduit leur capacité à réformer les systèmes en suivant des voies en adéquation avec les idéologies qu'ils représentaient.

### *Du régime II au régime III après 2011*

Tous ces problèmes se sont trouvés exacerbés par le passage vers un régime plus compétitif de type III, juste après 2011. Dans le nouvel environnement compétitif où les partis politiques restaient fragmentés et les coalitions au

pouvoir faibles, on pouvait imaginer que le pouvoir aurait la vue courte et tomberaient facilement aux mains de groupes d'intérêts à la voix plus forte que d'autres comme les syndicats de la fonction publique, les mouvements de rue et les groupes représentant les classes moyennes, peu enclins à laisser filer "leurs" subventions. En Egypte et en Tunisie, ces pressions abritaient les lignes de défaut créées dans leur passé récent. Les fonctionnaires sous-payés ont réclamé et obtenu de meilleurs salaires. Le recrutement dans la fonction publique s'est amplifié. En résultat, la part des salaires publics a augmenté très vite : de 11% à 13% du PIB en Tunisie entre 2008 et 2014, et de 8% à près de 9% du PIB en Egypte. Avec le maintien à l'échelle mondiale d'un tarif élevé de l'énergie, les aides à l'énergie, qui bénéficient essentiellement à la classe moyenne, ont également augmenté de 5% à 8% du PB entre 2011 et 2013 pour la Tunisie, et de près de 9,5% à 11,5% en Egypte entre 2011 et 2014.

Même si c'est moins apparent, ces deux pays ont également vécu une forte perte de capacité de l'état en raison de l'inadéquation des méthodes héritées du passé pour tenter de discipliner la bureaucratie étatique qui était fondée sur des systèmes verticaux du sommet vers la base, de plus en plus ingérables, et construits autour d'un pouvoir discrétionnaire supposé réduire les performances défailtantes. On manque encore d'indicateurs pour mesurer cette détérioration, mais elle était parfaitement palpable avec par exemple la disparition des forces de police des rues du Caire entre 2011 et 2013, et l'accumulation des ordures dans les rues de Tunis à la même période, alors que la ville était impeccablement propre sous l'ancienne dictature.

### *Qu'attendre de l'avenir ?*

La capacité de l'état est supposée apparaître sous divers types : elle peut être verticale, territoriale et horizontale (ou "intégrée" selon la notion d'Evans, 1995). La redevabilité en matière d'organisation (redevabilité verticale) fonctionne mieux avec des régimes dominants, mais sa portée territoriale peut être limitée, surtout en raison du faible poids politique accordé à la périphérie politique. Pour confronter cette perte de discipline et la détérioration en parallèle des services publics entraînée par la transition politique, on peut envisager deux méthodes : la première est celle qu'a tentée l'Egypte, c'est à dire un retour à la redevabilité verticale en renforçant les contrôles internes dans la bureaucratie. La seconde consiste à développer des mécanismes horizontaux qui peuvent compléter des mécanismes verticaux, ou bien s'ils sont faibles, les remplacer dans une certaine mesure. L'expérience et les prérequis nécessaires aux mécanismes de redevabilité horizontale, y compris la société civile et les groupes bénéficiaires, n'existent pas dans les premières phases de la transition, et il n'y a pas d'accès à l'information qui permette un tel processus. Toutefois, on peut les construire sur la durée et ils résulteront d'efforts de la société civile pour augmenter la redevabilité du secteur public (Levy and Walton, 2013).

Qu'attendre de l'avenir pour l'Egypte et la Tunisie ? En Tunisie, il est probable qu'une compétition politique accrue débouchera sur une situation où la capacité de l'état continuera à se dégrader, à court et à moyen termes, à cause de l'amplification du clientélisme politique et de la perte du contrôle au niveau central. La démonstration est clairement donnée avec l'augmentation permanente de la masse salariale dans la fonction publique : la décision récente

d'augmenter les salaires à partir de 2016 de l'équivalent de 0,7% du PIB a rompu un des principes fondamentaux du programme du FMI et a mis en danger le financement externe et la stabilité macroéconomique. En outre, en dépit des déclarations politiques de tous les gouvernements de transition, la pression pour maintenir les subventions n'a pas ralenti jusqu'à ce que, par chance, les prix de l'énergie tombent en 2014 et 2015.

En ce qui concerne l'offre de services, si la perte de contrôle est restée limitée en Tunisie du fait que les institutions héritées du passé étaient plus solides, on peut s'attendre malgré tout à ce que la capacité de l'état continue à chuter à l'avenir, en raison des pressions pour augmenter le nombre d'emplois publics, ce qui en retour aura pour conséquence de sous-payer les fonctionnaires. En même temps, il est également probable qu'un système politique plus compétitif et plus clientéliste travaillera au bénéfice de groupes d'intérêts particuliers qui s'arrangeront à tirer leur profit de l'état aux dépens de programmes politiques qui bénéficieraient à l'ensemble de la population. Donc, il est peu probable que des améliorations surviennent tant qu'il n'y a pas davantage de systèmes horizontaux développés par des groupes. Etant donné le peu d'expérience historique dont on dispose avec ces mécanismes, il est possible que ce processus prenne du temps. En fait, l'introduction d'une loi sur la liberté de l'information, en cours, s'est révélée extrêmement lente. En outre, alors que l'on discute de plus en plus de décentralisation, de soutien aux régions à la traîne et de réformes du système éducatif, on ne peut s'attendre à aucun changement rapide sur ces fronts en raison du très faible niveau de départ sur l'ensemble. En Tuni-

sie par conséquent, la tâche qui consiste à reconstruire les institutions sur un nouveau socle, y compris développer de nouveaux systèmes horizontaux de contrôle et d'équilibre, sera à n'en pas douter l'obligation principale imposée au développement dans un avenir proche.

En comparaison, on pourrait s'attendre à ce que l'Égypte, du fait qu'elle va (ou revient) vers un système de parti dominant, soit de plus en plus capable de véritablement régner sur son service public et son système d'état. Pourtant, comparée à la Tunisie, l'héritage du passé ne va pas l'aider car la bureaucratie étatique est déjà largement surnuméraire et sous-payée, et l'état aura davantage d'espace politique pour résister à la pression des groupes de pression. C'est déjà visible avec les premiers succès du Président Sissi qui a réussi à contrôler les salaires du secteur public (qui sont tombés à 8,3% du PIB en 2015) et qui a commencé à réduire les aides à l'énergie, lesquelles avaient déjà été réduites de moitié en 2015. Alors que l'on réinstalle les contrôles verticaux, l'Égypte a rejeté tout effort en direction d'une amélioration de la redevabilité horizontale en refusant même par exemple d'envisager une loi sur la liberté d'information (alors que c'était une condition essentielle de la Banque mondiale pour l'octroi d'un gros budget en 2012-2013), et en recentralisant les contrôles au lieu de se diriger vers un système plus décentralisé. Il reste à voir si cette tentative d'imposer à nouveau des systèmes verticaux du sommet vers la base amélioreront la qualité des services au fil du temps. Pour l'Égypte, il est peu probable que le contrôle de la bureaucratie soit une obligation contraignante pour le développement du pays dans un avenir proche.

## 4.5 Le processus de croissance et l'évolution des relations entre l'État et le monde des affaires

Les états arabes en transition ont hérité de systèmes économiques hybrides avec des performances modérées, à la fois informelles et basées sur le copinage, ce qui est le type-même d'un système de gouvernance fondé sur l'exclusion politique et économique. Les réglementations tout comme les institutions penchent plutôt en faveur des intérêts de ceux qui ont les connexions politiques plus qu'elle ne servent à la productivité et à la création d'emplois. Comme les régimes politiques se sont affaiblis, la relation protecteur/protégé a basculé en faveur des intérêts des protégés plutôt qu'au service d'une politique industrielle efficace.

Pour que les activités privées se développent et soient productives, les investisseurs doivent être assurés qu'ils peuvent obtenir des gains conséquents en retour de leurs efforts. Dans des systèmes de gouvernance de qualité médiocre, si les règles et les institutions sont faibles, ces investisseurs devront signer des accords avec les états qui protégeront leur droits de propriété et peut-être même leur accorderont des avantages par rapport à leurs concurrents (Hallward-Driemeir et al, 2010). Pour qu'un investisseur consente à investir, il y a donc deux facteurs déterminants. Le premier est la mesure dans laquelle ces "deals" sont suivis ou pas, c'est-à-dire jusqu'à quel point ils sont respectés dans le temps une fois qu'ils sont passés. Le second est la mesure dans laquelle ils sont autorisés à passer des accords, ce qui va dépendre de leur identité, et selon que l'espace de négociation de ces accords est ouvert ou fermé.

Ces deux facteurs donnent quatre combinaisons qui définissent "l'espace de négociation" ; on peut le cartographier dans l'espace politique puisque chacune de ces cases idéalisées va probablement correspondre à un régime politique particulier (cf. Tableau 4.3). On observe plus particulièrement :

- Le type I. Accords fermés contraints. Seuls ceux qui ont les contacts politiques nécessaires peuvent passer ces accords, et ils ont la certitude qu'ils seront respectés par le pouvoir. Cette situation devrait certainement assurer une croissance économique de niveau moyen.
- Le type II. Accords fermés révocables. Comme le risque politique augmente, seuls ceux qui ont un poids politique peuvent passer des accords, mais comme il existe une forte probabilité que les régimes futurs ne les honoreront pas, les accords sont alors révocables. Ces systèmes produisent vraisemblablement une croissance faible.
- Le type III. Accords ouverts révocables. Quiconque peut passer un accord mais sans certitude que le pouvoir les honorera. Les entreprises ressentent le besoin de signer des accords mais le retour est fortement incertain du fait qu'à l'avenir, ils auront en face d'autres individus. De tels systèmes vont probablement produire une croissance faible à moyenne, parce qu'ils sont plus inclusifs que ceux du type II même s'ils sont également corrompus.
- Le type IV. Accords ouverts contraints. Quiconque peut passer un accord et aura la

certitude qu'il sera honoré. C'est un environnement proche de l'état de droit, la seule distinction étant que l'on parle de règles formelles contre des règles informelles ici. Ce type de système produira probablement une croissance économique élevée.

Nous décrivons ci-dessous comment la Tunisie et l'Égypte sont passées des types I à II après la libéralisation des années 1980, et ensuite au type III après le printemps arabe de 2011. Nous montrons aussi comment les institutions qui soutiennent la croissance du secteur privé se sont comportées lors de ces transitions, et les difficultés qu'elles rencontrent aujourd'hui en raison de l'héritage institutionnel passé.

#### *Histoire récente du secteur privé – d'un régime de type I dans les années 1970 et 80 à un régime de type II dans les années 2000s*

Il faut tout d'abord rappeler comment le passage entre le type I et II s'est effectué, dans le contexte de libéralisation des années 1980 et comment il a influencé l'économie. En bref, il semblerait que les relations entre l'état et le monde des affaires se sont décalées à gauche en passant du type I au II du fait que le risque politique avait grossi et que la base capitaliste du secteur

privé s'était rétrécie en raison de deux facteurs qui sont liés l'un à l'autre : d'une part, les politiques réduisaient l'accès au secteur privé pour étouffer le risque d'opposition, et d'autre part les entreprises soutenues par des appuis politiques exigeaient des retours plus élevés afin de ne pas être les victimes du risque politique.

Lors du passage d'une économie d'état vers une économie de marché au milieu des années 1980, qui s'est fait dans la douleur en raison de la crise des états arabes, les autocrates ont vu monter l'opposition alors qu'ils perdaient simultanément les leviers non seulement de l'idéologie mais aussi de la propriété des entreprises d'états, que les budgets d'investissements diminuaient et que les dépenses de la fonction publique, de l'armée et de la sécurité augmentaient. La stabilité politique nécessitait que le secteur privé émergent soit géré politiquement pour veiller à la neutralité politique, et pour ne pas courir le risque que le privé soutienne l'opposition. Le contrôle du secteur privé se faisait au moyen de barrières à l'entrée qui en excluaient les opposants et conféraient des privilèges à un groupe restreint d'alliés de confiance. Si les relations entre l'état et les affaires restent étroites dans les régimes de type I, comme avec le Général Park en Corée du Sud, les relations protecteur-protégé du

**Tableau 4.3: L'espace de négociation**

	Révocable	Contraint
Fermé (accords uniquement réservés à certains individus ou organismes)	Seul ceux qui font partie du serial peuvent passer des accords même s'ils n'ont pas la certitude d'être payés en retour. Type II – Le cercle des privilèges se rétrécit et il exige des retours plus importants en raison d'un risque politique grandissant -> croissance faible à moyenne	Seuls ceux qui disposent de contacts politiques peuvent passer des accords et ont la certitude qu'ils seront honorés par les autorités. Type I – bonne gestion de la relation protecteur/protégé mais économie non inclusive -> croissance moyenne
Ouvert (les accords dépendent des actes et non de personnes)	Tout le monde peut passer un accord mais sans certitude qu'il soit honoré par les autorités (corruption. Type III – corruption généralisée -> faible croissance	Tout le monde peut passer un accord avec la certitude qu'il sera honoré par les autorités. Type IV – proche de l'état de droit -> forte croissance

Source: Inspiré de Khan (2010), Hallward-Driemeier, Khun-Jush, et Pritchett, 2010.

type I sont plus facilement orientées vers la performance et très semblables à une politique industrielle qui fonctionne (Khan, 2010). La différence est que dans le type II, le pouvoir de négociation se déplace vers le protégé qui exige alors plus de profit en fonction du risque politique. En outre, dans le type I, l'exclusion n'est pas aussi importante et permet plus d'inclusion et de croissance en comparaison du type II.

Les mécanismes qui permettent d'attribuer des privilèges aux alliés et d'exclure les opposants potentiels comportent des pratiques telles que la protection des droits monopolistiques, l'accès préférentiel à la privatisation, la préférence dans le cadre d'achats publics (et pour la propriété foncière), et un traitement de faveur de la part des autorités réglementaires. La privatisation était plutôt modeste et favorisait quelques initiés. Les monopoles d'état étaient souvent remplacés par des monopoles privés qui, contrairement à leurs prédécesseurs, ne se préoccupaient pas de protection sociale et tiraient tous les avantages de leur situation dominante pour engranger tous les bénéfices liés à leur position monopolistique.

Les réseaux de privilège ont commencé à se restreindre. Alors qu'ils existaient dans la période avant la libéralisation, ils venaient au second plan derrière les entreprises d'état : le secteur privé opérait en complément du secteur public.<sup>4</sup> Après la période de libéralisation, ces réseaux ont pris de plus en plus d'importance dans le contrôle de l'économie (mais ils étaient aussi plus restreints, concentrés autour de 20 ou 30 familles proches du leader – Owen, 2014). Dans le cas de l'Égypte, Diwan et al (2014) ont identifié environ 500 entreprises contrôlées par 32 hommes d'affaires avec des contacts politiques à haut niveau, la plupart ayant également occupé des fonctions politiques au milieu des an-

nées 2000.<sup>5</sup> Entre 2000 et 2010, ces entreprises ont fini par dominer le paysage entrepreneurial égyptien et ont monopolisé à elles seules la plupart des nouvelles opportunités économiques. En 2010, ces entreprises empochaient 60% des bénéfices du secteur, même si elles n'employaient que 11% de la main d'œuvre du secteur privé officiel. En Tunisie aussi, les amis de Ben Ali sont devenus extrêmement puissants et se sont enrichis : leur richesse était évaluée à environ 25% du PIB tunisien pour l'année 2011, au moment où leurs actifs ont été expropriés. La confiscation de ces biens concernait 117 individus représentant 400 entreprises, accusés de profiter illégalement de connivences politiques. Ces entreprises représentaient l'énorme pourcentage de 21% de tous les bénéfices du secteur privé en 2010, alors qu'elles ne comptaient que pour 3% de la production privée et employaient 1% de la main d'œuvre du secteur privé (Rijkers et al, 2014).<sup>6</sup>

Le secteur bancaire a joué un rôle important dans le soutien de la réglementation politique des marchés. Les banques d'état dominant toujours le paysage financier en Égypte et en Tunisie. L'Égypte a connu une libéralisation partielle du secteur bancaire, mais même les banques privées ont fait jouer des prête-noms dans l'intérêt de leur protégés, en partie du fait que les réseaux connectés ont développés leur système bancaire et en partie parce les banques véritablement privées ont préféré prêter à des entreprises appartenant à ces mêmes réseaux parce qu'elles étaient plus rentables (Diwan and Schiffbauer, 2015). En résultat, les prêts bancaires se sont fortement concentrés, les crédits étant destinés pour 80% aux entreprises membres de ces réseaux en 2010 (Rocha, 2011). En Tunisie la libéralisation financière était moins ambitieuse encore. La collusion entre banquiers main-

tenait la compétition à son plus faible niveau et les profits au plus haut (Henry et Springborg, 2010). En dépit de quelques changements de réglementation et de quelques privatisations, l'état a conservé un rôle dominant. En réalité, après 3 ans de relance dans les suites de la Révolution de jasmin en 2011, une des principales menaces de l'économie tunisienne était le très grand nombre de prêts non productifs accordés par les banques d'état, ce qui nécessitait un renflouement coûteux alors que peu de réformes étaient annoncées dans ce domaine.

La corruption peut véritablement porter atteinte à la croissance en réduisant l'effet bénéfique de la concurrence, à savoir les forces dynamiques qui entraînent le secteur privé à innover et à investir dans des procédés et des actifs qui vont améliorer l'efficacité et la productivité de la main d'œuvre. Le travail original de Philippe Aghion (2001) a révélé comment ce processus dynamique perdait de sa vigueur lorsque les grandes entreprises bénéficient d'avantages sur leurs coûts externes, conduisant à l'organisation du marché autour de quelques entreprises de grande taille, mais totalement inefficaces, et d'un nombre excessif de petites entreprises, elles aussi inefficaces. En ce qui concerne l'Égypte, il y a des preuves manifestes que le copinage a conduit à la stagnation de la croissance économique et à peu de création d'emplois. Si leurs avantages autorisaient les entreprises membres des réseaux à augmenter leurs profits, leur gestion était moins efficace que celles de leurs concurrentes parce qu'elles nécessitaient davantage de capitaux et qu'elles étaient à l'abri de la concurrence. C'est ce qui a contribué à la mauvaise répartition des ressources nationales et à une croissance de petite amplitude. En plus, Diwan et al (2015) ont observé que les secteurs dominés par quelques entreprises "amies"

étaient moins dynamiques, voyaient moins d'entreprises se créer, avaient un manque plus important d'entreprises de tailles moyennes et de façon générale, ne créaient pas autant d'emplois que des secteurs plus compétitifs. Ces effets se rajoutent à un impact non négligeable du copinage sur la croissance. On peut estimer que la croissance égyptienne aurait pu gagner 1% par an et le marché du travail 20% sur la dernière décennie si ce favoritisme n'avait pas existé. Des procédés semblables ont été observés dans d'autres pays. En Tunisie, le système a développé une distinction très nette entre les activités à l'intérieur du pays et celles conduites hors frontières, les premières étant réservées à ceux qui bénéficiaient d'une protection politique et les autres ayant l'autorisation de travailler avec un système de taxation plus faible de façon à stimuler les exportations. En réalité, la croissance des activités exportatrices était taxée par la faible compétitivité des activités intérieures, et n'a jamais pu se développer. (Cammatt et al, 2015, chapitre 9).

L'existence d'un gros secteur informel est également associée à l'environnement réglementaire. Politiquement, comme tout le soutien officiel allait au fidèle secteur formel privé, l'opposition a été autorisée à "se dissimuler" dans le secteur informel ou officieux, mais sans avoir l'accès au soutien réglementaire. En même temps, le marché du travail a été réglementé pour protéger le travail des élites, creusant encore le gouffre entre les secteurs formel et informel. Les micro-entreprises de moins de 5 salariés dominant le secteur privé avec 40% pour la Tunisie et 60% pour l'Égypte. Les micro-start-ups (entreprises de moins de 5 ans et avec moins de 5 employés) représentaient 92 % des créations d'emploi nettes en Tunisie entre 1996 et 2010. Pourtant, la probabilité que les micro-entreprises aient recruté



plus de 10 employés sept ans plus tard ne dépasse pas les 3% en Tunisie. Ceci limite le nombre de jeunes entreprises et donc la possibilité de créations d'emplois, et produit un secteur privé officiel de petite taille. Les petites entreprises restent généralement petites, et les grandes sont toujours grandes, d'où le manque d'entreprises moyennes évoqué plus haut, alors que dans le secteur privé des autres pays, ces entreprises constituent souvent le berceau d'innovations au plus haut niveau.

L'héritage social du capitalisme concentré a également posé problème. Le copinage a rendu le "capitalisme" impopulaire et a conduit à l'émergence "d'un pourcentage de très riches". La croissance lente du secteur privé officiel a exacerbé la dualité du marché du travail en augmentant l'inégalité des chances pour les jeunes diplômés ; elle a également contribué à maintenir en place les régimes impopulaires de Tunisie et d'Égypte. C'est pour toutes ces raisons que de grands pans de la population en sont venus à considérer le copinage et la corruption, à petite ou à grande échelle, comme la marque de fabrique du libéralisme économique et la source de nombreux maux, y compris le manque d'emplois et la montée des inégalités, qui ont fini par devenir le véritable moteur du mécontentement populaire. De nombreux indicateurs pointent la préoccupation profonde que représente la corruption : une étude Gallup effectuée sur 18 pays arabes dans la période 2009-2012 révèle que la perception de la corruption au niveau de l'état est élevée et fortement associée à la corruption du monde des affaires. (Diwan and Nabli, 2013).

#### *Du régime II au régime III après 2011*

Le régime de type II a débouché sur une certaine croissance. En Tunisie et en Égypte, la croissance

économique a atteint 4 et 5% en moyenne tout de suite après l'an 2000, soit au même niveau que la croissance moyenne mondiale mais toutefois en dessous de taux des pays, à revenu moyen mais en pleine expansion. Le passage vers le type III a réduit la croissance à partir de 2011. En Tunisie, la croissance était même négative en 2010, et à moins de 1% en 2015. En Égypte, la croissance était de 1,8% en 2011 et de 2,2% en 2014 avant d'effectuer un retour à 4% en 2015. Cette petite croissance reflète l'incapacité des gouvernements à augmenter leurs dépenses publiques (voir le paragraphe suivant sur la macro-économie), mais l'origine de la chute de la demande agrégée et la croissance provient de l'absence de volonté du secteur privé à investir. En Tunisie, les investissements privés sont tombés à environ 18% du PIB depuis 2011. En Égypte, ils ont chuté plus bas encore, en partant d'un niveau relativement faible de 14% pour arriver à 10-11% en 2014-2015. Le faible montant de ces investissements s'explique en partie par des risques liés à la sécurité, mais également, ces faiblesses des investissements privés est aussi le reflet de l'effondrement des accords "contraints". Dans le nouveau régime de type III, les investissements sont intégralement exposés à des pratiques prédatrices et le risque politique se traduit en risques plus élevés pour les investissements et aussi pour les droits de propriété.

#### *Les difficultés pour l'avenir*

Les difficultés seront probablement très différentes entre la Tunisie et l'Égypte en raison de l'évolution respective de leurs systèmes politiques. Dans le cas de la Tunisie, l'espace de négociation, une fois démantelé, est devenu plus ouvert. Par rapport à la situation antérieure, on peut en attendre des gains du fait que le socle des

capitaux s'est élargi une fois la sécurité retrouvée. En conséquence, contrairement à la situation connue sous Ben Ali, le nouveau régime politique ne sera plus en mesure d'exclure des entreprises sur la base de leur penchant politique. En réalité, une législation de réconciliation économique est débattue à l'heure actuelle : elle permettrait d'accorder le pardon aux individus qui ont commis des délits économiques ou financiers sous le régime de Ben Ali, à condition qu'ils restituent une partie de leurs gains illicites. Des réglementations plus strictes veillant à ce que les accords soient plus encadrés vont sûrement favoriser l'amélioration de la sécurité et donc susciter des investissements. Ces réformes ne seront pas faciles à mettre en place, comme on a pu le voir avec les récentes réformes des banques d'état qui ont été recapitalisées mais non privatisées, essentiellement en raison de pressions venant de l'Organisation tunisienne du travail qui craignait de perdre son financement tiré des entreprises d'état. Par ailleurs, la réforme récente du code des investissements (qui simplifie les règles par rapport à l'ancien code), a commencé à réduire les différences d'imposition entre les entreprises intérieures et extérieures au pays. Ces réformes, effectuées "au bord du gouffre" témoignent de la façon dont les systèmes politiques compétitifs sont attirés par une économie plus compétitive. Ainsi, la Tunisie devra se comporter plutôt bien dans l'avenir en ce qui concerne la croissance de son secteur privé, en tous cas mieux que dans son passé récent où elle se retrouvait embourbée dans le régime II ; de nouvelles améliorations verront probablement le jour avec un secteur privé qui va progressivement se déplacer du type III vers le type IV. Ce devrait être également le cas au Maroc et en Jordanie, mais dans une moindre mesure, du fait que

les gouvernants de ces deux pays restent prudents vis-à-vis d'un entrepreneuriat vraiment indépendant et voudront probablement maintenir certains "verrous" dans l'espace de négociation. A court terme, des progrès continueront à être réalisés sur le front du secteur privé qui ne sera donc plus le principal frein à la croissance.

A cet égard, la situation égyptienne est totalement différente, du fait que le gouvernement du Président Sissi a choisi de reconstruire la domination de l'état, à savoir revenir du type III au type II (et probablement progressivement aussi au type I). Dans cette situation, il est fort peu probable que l'état accorde sa confiance au secteur privé (s'il n'a pas les bonnes protections). En réalité, c'est le gouvernement lui-même qui mettra en place un vaste programme d'investissements, articulé autour de méga-projets conduits principalement par le gouvernement lui-même et par les entreprises d'état, comme par exemple l'extension de la capacité du Canal de Suez, la construction d'une nouvelle méga-zone industrielle, un vaste programme de logement pour 2 millions d'employés du secteur public autour de la nouvelle cité économique située en périphérie du Caire, et l'appel à des investissements étrangers directs en provenance du Conseil des pays du Golfe pour la construction de plusieurs raffineries et centrales électriques. La découverte récente de gaz et de pétrole offshore va sans nul doute entraîner également de vastes dépenses d'investissement. En même temps, le gouvernement a pris ses distances avec les anciens "copains" du régime Moubarak (Adly, 2014). C'est difficilement soutenable et fera probablement partie d'une stratégie de discipline car Sissi développe lui aussi son propre groupe de copains. Mais si le risque politique reste élevé, il est inhérent à la stratégie de "restauration

tion'' qui, jusque là, souffre d'une absence de légitimité populaire (comme on la vu avec les faibles taux de participation aux récentes élections législatives de 2015) ; il est probable que ce nouveau groupe restera aussi restreint que par le passé, et la croissance restera au plus bas. Ainsi, la faiblesse de la croissance économique restera la principale contrainte de l'Égypte dans le proche avenir. Des progrès pourront être accomplis si le gouvernement arrive à traverser l'espace entre le régime II et le régime I, et à développer une base d'investisseurs plus importante qui peut être différemment gérée pour offrir plus d'efficacité, y compris par un esprit de compétition entre les investisseurs de façon à ce qu'ils soient stimulés pour contribuer à la croissance.

#### 4.6 nmacro gestion pendant et après le changement de régime

Les insurrections ont été vécues comme un choc économique négatif pour les pays en transition. Le tourisme en a fait les frais, la fuite des capitaux s'est accentuée, les exportations ont chuté et les investissements se sont effondrés pour l'ensemble de la région. En résultat, la croissance économique a connu un fort déclin à partir de 2011 et le chômage s'est aggravé. Les économies des pays qui se sont engagés dans des conflits internes ont été ravagées, sans compter le tribut humain à payer en terme de décès, de réfugiés et de souffrances de tous types, en proportions diverses. Les économies du Liban et de la Jordanie ont également été affectées par l'instabilité de la région et par l'afflux des réfugiés.

En Égypte et en Tunisie le coût économique de la transition, décrit aux chapitres 2 et 3, a été très élevé sans pour autant

être spectaculaire. En Égypte, la croissance annuelle du PIB a chuté autour de 2% entre 2012 et 2014, du fait que les bouleversements politiques et sociaux ont perturbé la production intérieure, sans parler des coupures d'énergie et même de la pénurie d'énergie. La croissance est montée à 4% en 2015, essentiellement en raison d'une augmentation de la consommation. La croissance économique tunisienne a également fortement ralenti suite à la révolution de 2011. Le bref rebond de 2012 n'a pas entraîné de reprise substantielle. En 2013 et 2014, la croissance réelle du PIB s'est maintenue à 2,3%. L'expansion des services et des secteurs administratifs a été reportée en raison du déclin du secteur privé et d'une faible demande extérieure, qui reflétait la stagnation de l'Eurozone. Les tensions sociales et les attentats terroristes qui ont marqué la première moitié de 2015 ont également contribué à affecter de façon négative l'activité puisque la croissance a chuté à moins de 1% pour l'année 2015.

Les transitions produisent généralement des déficits plus importants et ce pour toute une série de raisons. Le ralentissement de l'économie réduit les revenus alors que les dépenses augmentent en réponse aux tensions sociales. A bien des égards, cette situation macro-économique est endogène en raison des éléments décrits plus haut : faible croissance tant que les institutions qui soutiennent les dépenses publiques ne sont pas adaptées, et pressions pour dépenser plus tant que les institutions qui soutiennent les dépenses publiques ne sont pas révisées. Au départ, les gouvernements en transition ont réagi avec des politiques expansionnistes pour apaiser les effets, surtout en raison des revendications sociales et des attentes fortes que les soulèvements avaient engendrées. Les salaires du secteur public, les subventions

et les investissements de l'état ont été augmentés dans bien des pays de la région. Dans les pays du Golfe, les budgets ont connu une très forte augmentation. Les dépenses ont augmenté d'environ un tiers en Arabie saoudite. Dans les pays importateurs de pétrole, les équilibres budgétaires tant à l'intérieur que pour l'étranger se sont détériorés. En 2013, les déficits de la Tunisie et de l'Égypte (mais aussi au Maroc, au Liban et en Jordanie,) avaient atteint des records.

En Égypte, le déficit budgétaire est monté à 13% du PIB en 2013 et les réserves internationales ont plongé, alors qu'en Tunisie, il a atteint 6% du PIB et les réserves correspondaient à 4 mois d'importations. C'était le résultat d'une combinaison entre des dépenses en augmentation et des revenus d'imposition moindres. En Égypte, les dépenses publiques ont augmenté rapidement à partir de 2011, allant de 29% du PIB en 2011 à 34% en 2014. Juste après la révolution, les aides et la masse salariale du secteur public ont augmenté. En 2013, les salaires correspondaient à 25% des dépenses (18% en 2011). Les aides représentaient 32% des dépenses totales en 2014. Les aides à l'énergie constituaient la majeure partie des dépenses avec 25% des dépenses publiques (soit 7% du PIB), l'équivalent des dépenses additionnées de la santé, de l'éducation et de l'investissement public. Les revenus d'imposition sont tombés à 13% du PIB (et à 19% pour la Tunisie). Le déficit budgétaire a ainsi progressé de 8,1% du PB en 2010 à 10,6% en 2012, 13,7% en 2013 et 12,8% en 2014 sous l'effet combiné de l'augmentation des aides, des salaires, du remboursement des intérêts et de la faiblesse des revenus.

En Tunisie aussi, la politique budgétaire a été biaisée par des dépenses récurrentes alors que les investissements publics souffraient des contraintes budgétaires et des goulets d'étranglement rencontrés dans l'exécution

des projets. La plus grosse partie de ces ajustements était portée par des coupures dans les dépenses d'investissement qui a atteint son plus bas record en 2013 à 1% du PIB. La difficulté d'arriver à l'équilibre entre l'assainissement budgétaire et le maintien de la paix sociale se voit dans l'augmentation permanente de la masse salariale et des subventions jusqu'en 2014, en dépit du gel des salaires, du recrutement de fonctionnaires et de l'augmentation progressive des prix de pétrole subventionnés. En 2014, la masse salariale s'élevait à 13,8% du PB contre 10,6 % en 2010, et les aides et transferts représentaient 7,2% du PIB (contre 3,6% en 2010). La récente décision du gouvernement en septembre 2015 d'augmenter les salaires à compter de 2016 de l'équivalent de 0,7% du PIB a sapé les efforts entrepris pour ralentir l'augmentation des dépenses récurrentes et pour améliorer progressivement la nature des dépenses publiques. Les aides représentent un lourd fardeau pour le budget et s'élèvent à environ 24% des dépenses totales. Les aides aux carburants ont atteint deux tiers du budget total des aides en 2013, alors qu'elles représentaient moins d'un tiers en 2009, ce qui correspond à près de 90% de l'ensemble des dépenses consacrées à la santé et à l'éducation de base.

Nos commentaires ici suggèrent que la Tunisie tout autant que l'Égypte vont connaître une pression budgétaire dans les années à venir, mais pour des raisons différentes : En Tunisie, il sera difficile de résister à entreprendre des dépenses qui vont bénéficier à des groupes qui savent faire entendre leur voix, au moins tant que le pays n'aura pas développé les institutions qui agrègent la demande et proposent des compromis (si elles le sont jamais !) alors qu'en Égypte, la répression peut être davantage utilisée pour améliorer la macro-stabilité. En Tunisie, ce ne sera pas possible. Il sera néces-

saire de construire des institutions qui peuvent soutenir des budgets corrects en présence d'une compétition électorale du fait que la constitution de contrôles et d'équilibres nécessite l'existence de diverses institutions à un niveau intermédiaire qui n'existent pas encore pour représenter et agréger les préférences, pour fixer le contexte et les règles de compromis productifs et pour soutenir l'engagement et la crédibilité des parties sur la durée.

Et en effet, en 2014-15, sous l'étroite surveillance du Général Sissi, l'assainissement budgétaire commençait à porter ses fruits avec un déficit en dessous de 10% du PIB (il se situait initialement à 2%). Les dépenses sont tombées à 33% du PIB et il était prévu de réduire le chiffre à 30% pour 2016 et à 26% en 2018 (FMI 2015). La réforme des aides à l'énergie a été entreprise pour ramener les prix de l'énergie au plus près des coûts de production. Le prix des principaux hydrocarbures est monté de plus de 50% en juillet 2014, et les tarifs de l'électricité ont également été relevés tant pour les particuliers que les industriels en vertu d'un plan de suppression des aides pour 2018. Un certain nombre d'augmentations fiscales ont aussi été promulguées dont un impôt sur la richesse, un impôt sur les revenus du capital pour les entreprises cotées en bourse, une nouvelle taxe sur les biens propres et une augmentation de la TVA à 14%.

En comparaison, la disparition en Tunisie de la discipline autocratique du passé signifie que l'équilibre des budgets est devenu un sujet de négociation et de compromis entre des gouvernements fragiles et qui craignent les mouvements de "la rue", et les groupes d'intérêts nouvellement constitués, ou encore d'anciens groupes qui se sont reconstitués. Parmi eux, on compte les jeunes partis politiques, les syndicats de travailleurs, les intérêts régionaux et les intérêts corporatistes, qui tous manquent de

vision stratégique à long terme et ne peuvent correctement accéder à l'information, ce qui favorise les stratégies à court terme et à courte vue et sans aucune coopération. Ce qui exacerbe d'autant plus la situation dans les premières phases de transition est l'absence d'institutions qui peuvent s'engager à assurer le "partage du gâteau". Cette situation va probablement donner lieu à un faux équilibre où chacun tente de s'octroyer la plus grosse part du gâteau et où dominant l'intérêt à court terme et l'absence de confiance.

Comme résultat, la stabilisation va provoquer une guerre d'usure surtout si d'importants acteurs refusent d'accepter de payer les coûts d'ajustement et tentent de les faire absorber par d'autres. Ce genre de situation peut prévaloir quand il existe une disproportion de l'information sur la capacité des agents à supporter ces coûts, ce qui ne fait que prolonger encore la durée de la guerre d'usure (Alesina and Drazen, 1989). Un second phénomène qui peut survenir ultérieurement concerne les cycles budgétaires en rapport avec des élections où l'on observe une augmentation des déficits budgétaires juste avant les élections. Cet effet est amplifié lorsque les démocraties sont encore jeunes et s'affaiblit avec des démocraties plus matures du fait que les électeurs ont plus de jugement (Drazen, 2001). Dans les démocraties désordonnées, ces cycles de budgets électoraux s'observent sur deux ou trois élections au moins. Au fil du temps, les choses s'améliorent car les électeurs tirent les leçons du passé et les institutions de contrôle et d'équilibre s'adaptent.

Dans de telles situations, il n'est pas inhabituel que les oélsans de distribution) poussent les gouvernements à retarder la stabilisation jusqu'à la survenue d'une crise financière. On compte de nombreux exemples de descente dans les tréfonds d'une crise financière avant que des démocraties plus respon-

sables ne s'installent, comme par exemple en Turquie en 2000 et 2001. Ainsi, la vitesse à laquelle les déficits sont comblés peut dépendre en grande partie de l'existence d'institutions qui distribuent équitablement et effectivement les pertes entre les différents groupes sociaux. Cependant, là encore, ces institutions de dialogue social et de négociation ne sont pas nécessaires sous des régimes autocratiques du fait que ce type de décision est pris dans les cercles gravitant au plus près du leader en place.

La balance des paiements s'est dégradée dans ces deux pays, ce qui a nécessité le recours à des aides extérieures pour maintenir la pérennité. En Egypte, la fuite des capitaux, la baisse des investissements directs étrangers et l'aggravation du déficit du compte courant sans parler du tourisme, fortement touché, ont largement épuisé les réserves étrangères. Elles sont passées de 6,8 mois d'importations en fin d'année 2010 à 2,5 mois en juin 2013. Le tourisme n'a toujours pas retrouvé son niveau antérieur aux révolutions : 9,0 millions de touristes reçus en 2014 comparés à 14,7 millions en 2010, soit une chute de 33%. En résultat, la dette publique a rapidement grimpé, essentiellement à cause d'emprunts internes. Elle atteignait 96% du PIB en 2015. Une aide importante du Conseil des pays du Golfe, qui s'élève aujourd'hui à 20 milliards de dollars par an, a permis de faire la différence depuis 2014 mais la situation est loin d'être pérennisée, surtout avec la récente chute des prix du pétrole. Et si les investissements directs étrangers ont repris depuis 2011, ils restent malgré tout faibles à 1,4% du PIB et en tous cas insuffisants pour tirer la croissance vers le haut. L'Egypte a lancé un emprunt obligataire international de 1,5 milliards en juin 2015, le signe d'un retour sur le marché qui risque d'être largement galvaudé dans la période qui suit en raison des gros déficits de la balance des paiements et du faible

niveau des réserves étrangères qui sont très légèrement supérieures au seuil critique de trois mois de couverture des importations.

La balance des paiements tunisienne s'est également dégradée, mais dans une moindre mesure. Les déséquilibres budgétaires actuels ont augmenté depuis 2011 du fait d'un déficit commercial croissant ne pouvant être contre-carré par des importations nettes de services, en particulier le tourisme, en raison de l'incertitude politique et d'une situation sécuritaire instable. Une position plus souple dans la politique des taux de change associée à une dépendance forte aux financements provenant des institutions financières internationales (IFI) ont permis de maintenir un niveau acceptable de réserves internationales. La dette externe a augmenté depuis la révolution, reflétant l'expansion budgétaire et l'élargissement du déficit du compte courant. La dette publique, essentiellement externe, a grimpé de 40,7% du PIB en 2010 à 44,8% en 2013 et à 56% en 2015. Cette année-là, la Tunisie a lancé un emprunt souverain d'1 milliard de dollars. Une récente analyse de la dette publique montre qu'en l'absence de réformes, elle pourrait atteindre environ 75% du PIB d'ici à 2020. Déjà, le manque de financement pour l'année 2016 présente des incertitudes en raison de la lourde dépendance aux IFI et se trouve également confronté à l'incapacité du gouvernement de passer des accords de conditionnalité qu'il soit en mesure de respecter.

Il est donc possible que la Tunisie et l'Egypte soient toute deux incapables de stabiliser leur situation macro-économique avant une explosion financière. La Tunisie dispose d'une plus grande marge d'endettement que l'Egypte. L'Egypte, pour sa part, obtient de plus en plus de soutien extérieur auprès du Conseil des pays du Golfe au titre d'aide financière alors que la Tunisie emprunte à un

taux plus élevé auprès de prêteurs qui sont plus sensibles aux questions de solvabilité.

Donc, à court terme, la difficulté immédiate pour tous les pays en transition reste la stabilisation de l'économie, afin d'éviter un effondrement économique et financier qui compliquerait également le processus politique. Dans le meilleur des cas, vouloir construire un paquet de mesures qui réduisent les dépenses, relèvent les revenus et suscitent un minimum de soutien populaire reste une entreprise hasardeuse, et sera d'autant plus difficile que le contexte tunisien se trouve être hyper-politisé. Dans les circonstances actuelles, augmenter l'aide extérieure pour l'Égypte peut adoucir un retour vers un déficit budgétaire moindre. En Tunisie, pourtant, le soutien extérieur apporté au budget de l'état ne sera probablement pas très utile dans la situation actuelle car non seulement il réduirait uniquement la pression intérieure pour que l'entente politique soit plus efficace mais il retarderait aussi les ajustements politiques nécessaires. A contrario, le soutien du secteur privé serait certainement plus utile.

## 4.7 Conclusions

Les pays du Sud-méditerranéen en phase de transition se trouvent à un carrefour historique de l'histoire de leur développement. Au cours des 50 dernières années, ils ont connu deux phases de développement bien distinctes et une longue phase de transition. La croissance dirigée par l'état a permis un développement rapide des jeunes états, avant d'atteindre ses limites dans les années 1980. Une longue phase de transition avec une croissance faible a entraîné une seconde phase qui a vu le maintien de l'ancien cadre de gouvernance autocratique, le retour de l'état et une orientation dirigée

vers une forme déséquilibrée de capitalisme. La seconde forme a produit un peu de croissance mais a également généré un mécontentement de plus en plus exprimé. La difficulté de la troisième phase sera de trouver une voie de développement qui débouchera sur de meilleures performances économiques et politiques.

Pour éviter de se retrouver pris au piège d'une politique et d'une économie destructrices, il est impératif que les performances économiques se redressent. Les pays qui trouveront une voie de développement vertueuse sont ceux qui créeront un espace politique suffisant pour mettre en œuvre les réformes qui pourront améliorer les services sociaux et relancer la croissance économique. Malheureusement, notre analyse a révélé que ces scénarios de réussite ne vont vraisemblablement pas apparaître immédiatement après la transition.

Comme nous l'avons vu, après des décennies où les politiques des divers pays de la région ont toutes convergé vers un autoritarisme élevé, le profil de l'entente politique qui émerge pour l'avenir suit des parcours divers dans l'ensemble de la région. Les cas de la Tunisie et de l'Égypte qui ont été analysés en plus grand détail ici représentent deux extrêmes : l'une s'efforce d'aller vers une politique plus compétitive alors que l'autre tente une réforme qui l'entraîne vers un régime autoritaire renforcé. Chacune a ses forces et faiblesses structurelles.

Le premier domaine que nous avons considéré est la réhabilitation des services publics, comme la santé, l'éducation et les systèmes de protection sociale. Dans l'idéal, les nouveaux gouvernements qui jouissent d'un vaste soutien populaire devraient être en mesure de réorienter les dépenses vers les services sociaux et de s'éloigner des subventions qui bénéficient à ceux qui sont déjà nantis, et de rendre la fiscalité plus progressive

sur un socle élargi. Mais améliorer la fourniture de services en luttant contre la petite corruption va nécessiter d'augmenter les salaires du secteur public, ce qui sera compliqué par la grande taille de la fonction publique. Nous avons expliqué ici qu'à court et moyen terme, ce sera plus facile d'y parvenir en Egypte qu'en Tunisie même si, paradoxalement, la demande politique sera plus élevée en Tunisie que dans la situation plus répressive de l'Egypte. Faire appel à des mécanismes de redevabilité sociale en impliquant des groupes de citoyens, des municipalités et des ONG dans les opérations de contrôle et d'équilibrage devra jouer un rôle central pour soutenir cette transformation, un aspect qui sera probablement plus visible en Tunisie qu'en Egypte.

Les autres préoccupations dont nous avons fait état ici concernent l'environnement économique et la création d'emplois. La voie idéale pour un secteur privé dynamique est bien connue : elle implique que l'on passe d'un système de marché politiquement réglementé (avec l'octroi de privilèges à ceux qui soutiennent le régime) à un système de réglementations fondées sur l'efficacité et la création d'emplois. Nous avons dit que qu'il était peu probable que cette situation se produise, tant en Tunisie qu'en Egypte. En Egypte, un retour vers un régime politique dominant ressusciterait la défiance vis-à-vis du secteur privé indépendant. En Tunisie, une politique plus clientéliste ne permettra probablement pas l'adoption rapide de nouvelles règles pour gérer les activités privées mais l'espace laissé à la concurrence sera plus ouvert, ce qui implique plus de gains grâce à l'expansion d'activités privées dans l'avenir.

Tout en étant fortement divergents, ces deux régimes présentent des risques et doivent affronter des difficultés semblables. Pour gagner l'approbation populaire,

ils devront offrir moins de faveurs aux capitaux de l'élite, même si la difficulté sera de convaincre les détenteurs de capitaux d'investir à l'avenir, plutôt que de se retirer comme ce fut le cas lors des révolutions socialistes des années 1960. Pour stabiliser l'opinion publique, il faudra trouver un meilleur équilibre entre les intérêts des pauvres et ceux des classes moyennes, mais uniquement dans le sens où les pauvres recevront une plus grosse part du gâteau. Si l'on veut pouvoir augmenter les nouveaux "pactes de croissance" qui feront grossir la part du gâteau économique, il est important que les principaux acteurs sociaux prennent des engagements et aboutissent à des accords, mais il faut aussi avoir la capacité de veiller à ce que les engagements pris par tous les groupes soient respectés sur la durée. Dans ce sens, le rôle des politiques sera primordial afin que les principales forces sociales puissent chacune faire entendre leur voix, et pour que les négociations débouchent sur des solutions productives afin que les résultats soient obtenus par la coopération et s'en trouvent améliorés. En bref, les transactions politiques devront jouer un rôle plus central pour donner forme à l'avenir en comparaison de ce qui s'est produit lors des phases précédentes de leur développement.

## Notes

1. Il devrait être possible de rendre cette typologie opérationnelle en évaluant l'axe de la compétition avec des mesures de gouvernance comme celles de la Banque mondiale pour le type de gouvernement ou l'écoute de la voix du peuple, et des indicateurs de qualité de gouvernance comme l'état de droit et la capacité du gouvernement (des indicateurs de la Banque mondiale aussi) mais cette tâche n'a pas été poursuivie dans le cadre de cette analyse.



2. La mesure est effectuée à partir d'un indice tiré de deux questions posées lors de l'enquête World Value Survey en 2013: "Est-ce qu'un plus grand respect de l'autorité constitue une bonne chose ? Est-ce que l'obéissance aux gouvernants est une des caractéristiques essentielles dans une démocratie?"
3. Quelques études novatrices dans ce domaine : pour la Tunisie, Cammett 2007, Hibou 2006; pour l'Égypte, Sfakianakis, 2004, Kienle 2001, 2004, Osman 2010, et Roll 2010.
4. See also Chekir and Diwan 2012, and Acemoglu et al 2014.
5. See also Chekir and Menard 2012.

## References

- Acemoglu, D., T. Hassan and A. Tahoun (2014) "The Power of the Street Evidence from Egypt's Arab Spring", *NBER Working Paper* No. 20665, November.
- Acemoglu, D. and J.A. Robinson (2012) "Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty", vol. 4, *Crown Business*.
- Adly, A. (2014) "The Future of Big Business in the New Egypt", *Carnegie Middle East Center*, November.
- Aghion, P., C. Harris, P. Howitt, and J. Vickers (2001) "Competition, imitation and growth with step-by-step innovation", *Review of Economic Studies*, vol. 68, no.3, July, pages 467-492.
- Alesina, A. and A. Drazen (1989) "Why are stabilizations delayed?", *NBER Working Paper* No. 3053, August.
- Assaad, R., and C. Kraft (2016) "Inequality of Opportunity in Human Development" in "The Middle East Economies in Times of Transition" edited by Diwan, I. and A. Galal, *International Economic Association Series*, vol. 155-V, Palgrave.
- Beinin, J. and F. Vairel (2013) "Social Movements, Mobilization, and Contestation in the Middle East and North Africa", Second Edition, *Stanford University Press*.
- Besley, T.J. and M. Kudamatsu (2007) "Making Autocracy Work", *Suntory and Toyota International Centers for Economics and Related Disciplines*, London School of Economics and Political Science, May.
- Chekir, H. and I. Diwan (2012) "Crony Capitalism in Egypt", *Globalization and Development*.
- Chekir, H. and C. Menard (2012) "Barriers to Private Firm Dynamism in Tunisia: a Qualitative Approach", *World Bank mimeo*.
- Cammett, M.C. (2016) "Transition Experiences and Relevant Lessons" in "The Middle East Economies in Times of Transition" edited by Diwan, I. and A. Galal, *International Economic Association Series*, vol. 155-V, Palgrave.
- Cammett, M.C., I. Diwan, A. Richards, and J. Waterbury (2015) "A political economy of the Middle East", Fourth Edition, *Westview Press*.
- Cammett, M.C. (2007) "Globalization and Business Politics in Arab North Africa: A Comparative Perspective", *Cambridge University Press*.
- Diwan, I. and T. Akin (2015) "Fifty Years of Fiscal Policy in the MENA region", *ERF working paper* No. 914, May.
- Diwan, I., P. Keefer, and M. Schiffbauer (2015) "Pyramid Capitalism: Political Connections, Regulation, and Firm Productivity in Egypt" *World Bank Policy Research Working Paper* No. 7354.
- Diwan, I., and M. Schiffbauer (2015) "Cronyism and Private Banks in Egypt", *mimeo*.

- Diwan, I., P. Keefer, and M. Schiffbauer (2014) "On top of the Pyramids: Cronyism and Private Sector Growth in Egypt", *World Bank*, mimeo.
- Diwan, I., and M. Nabli (2013) "How Does the Arab Street View the Private Sector? – An analysis of the Gallup Polls 2009-2012 in 18 Arab Countries", *World Economic Forum*.
- Drazen, A. (2001) "The political business cycle after 25 years" in "NBER Macroeconomics Annual 2000" edited by Bernanke, B.S. and K. Rogoff, *MIT Press*, vol. 15., pages 75-138.
- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) (2013) "Transition report 2013: Stuck in Transition?"
- Evans, P.B. (1995) "Embedded autonomy: states and industrial transformation", vol. 25, *Princeton University Press*.
- Freund, C. and L. Mottaghi (2011) "Transition to Democracy", *World Bank*, Mimeo.
- Hallward-Driemeier, M., G. Khunjush, and L. Pritchett (2010) "Deals versus Rules: Policy Implementation Uncertainty and Why Firms Hate It", *NBER Working Paper* No. 16001, May.
- Henry, C.M. and R. Springborg (2010) "Globalization and the Politics of Development in the Middle East", Vol. 1, *Cambridge University Press*.
- Hibou, B. (2006) "La Force de L'Obeissance: Economic Politique de la Repression en Tunisie", *Editions de la Decouverte*.
- International Monetary Fund (IMF) (2015a) "Arab Republic of Egypt 2014 article IV Consultation – Staff Report; Press Release and Statement by the Executive Director for the Arab Republic of Egypt"
- Khan, M.H. (2010) "Political Settlements and the Governance of Growth Enhancing Institutions." *Unpublished manuscript, School of Oriental and African Studies (SOAS)*.
- Kienle, E. (2001) "A Grand Delusion: Democracy and Economic Reform in Egypt", *I.B. Tauris*.
- King, S.J. (2009) "The new authoritarianism in the Middle East and North Africa", *Indiana University Press*.
- Levy, B. (2014) "Working with the Grain", *Oxford University Press*.
- Levy, B., and M. Walton (2013) "Institutions, incentives and service provision: bringing politics back in" *Effective States and Inclusive Development Working Paper* No. 18, February.
- Levy, B., and F. Fukuyama (2010) "Development strategies: integrating governance and growth", *World Bank Policy Research Working Paper Series* No. 5196, January.
- North, D.C., J.J. Wallis, and B.R. Weingast (2009) "Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history", *Cambridge University Press*.
- Olson, M. (1993) "Dictatorship, Democracy, and Development" *American Political Science Review*, vol. 87, issue 03, pages 567-576.
- Osman, T. (2010) "Egypt on the Brink: From Nasser to Mubarak.", *Yale University Press*.
- Owen, R. (2014) "The Rise and Fall of Arab Presidents for Life: With a New Afterword", *Harvard University Press*.
- Posusney, M.P., and M.P. Angrist (2005) "Authoritarianism in the Middle East: Regimes and Resistance", *Lynne Rienner Publishers*.
- Roll, S. (2010) "Finance Matters! The Influence of Financial Sector Reforms on the Develop-

ment of the Entrepreneurial Elite in Egypt", *Mediterranean Politics*, vol. 15, issue 3, pages 349-370.

Rijkers, B., C. Freund, and A. Nufora (2014) "The Perils of Industrial Policy: Evidence from Tunisia" *World Bank, working paper*.

Schlumberger, O. ed. (2007) "Debating Arab Authoritarianism: Dynamics and Durability in Nondemocratic Regimes", *Stanford University Press*.

Sfakianakis, J. (2004) "The Whales of the Nile: Networks, Businessmen and Bureaucrats during the Era of Privatization in Egypt" in "Networks of Privilege: Rethinking the Politics of Economic Reform in the Middle East" edited by S. Heydemann, *Palgrave Macmillan*.



## CHAPITRE 5

# Changer de cap

### 5.1 Introduction

L'analyse présentée dans les chapitres 2, 3 et 4 du présent rapport était d'essence positive. Nous nous sommes efforcés de répertorier les conséquences des soulèvements de 2010, de dresser le bilan des réponses apportées par les gouvernements du Sud méditerranéen aux demandes des contestataires et d'analyser la nature et l'évolution probable des régimes politiques. Dans le présent chapitre, l'analyse a une vocation normative. Elle vise à formuler des recommandations qui puissent aider les pays du Sud méditerranéen à s'engager sur la voie d'une prospérité partagée et durable.

Afin de rendre l'analyse exploitable, l'organisation du chapitre sera calquée sur celle des précédents. Nous traiterons d'abord du rétablissement et du maintien des équilibres macroéconomiques et de la croissance économique, avant de débattre des problématiques sociales. Dans la partie 5.4, nous formulons quelques réflexions sur la corrélation entre résultats économiques et régimes politiques, avant d'aborder dans la partie 5.5 le rôle des partenaires extérieurs. La partie 5.6 est consacrée aux conclusions.

Pour envisager l'avenir des pays du Sud méditerranéen, nous

sommes partis du constat que le modèle de développement précédemment appliqué n'était pas parvenu à répondre aux aspirations des populations à la liberté et à la prospérité partagée. Sept ans après, le modèle ne semble guère avoir changé. Si la nouvelle stratégie veut fixer un autre cap, elle doit s'efforcer de répondre à un double objectif primordial : consolider les principes démocratiques dans la période de l'après transition tout en opérant la transition vers une économie dynamique et équitable. Ces deux objectifs sont étroitement liés et les deux défis doivent donc être relevés simultanément si on veut réussir.

Nous avons défini les grandes lignes de la nouvelle stratégie en nous appuyant sur quelques idées directrices. Tout d'abord, nous tenons pour acquis qu'une forte croissance économique est la condition nécessaire, mais non pas suffisante, d'un développement inclusif. Des aspects essentiels, tels que la stabilité macroéconomique, la protection sociale, la mobilité sociale, des emplois décents et la qualité de vie constituent des objectifs importants en tant que tels. Deuxièmement, il est vrai que l'avenir des pays du Sud méditerranéen dépend en partie de facteurs extérieurs, parmi lesquels les conflits régionaux, l'état de l'activité économique mondiale et les changements de pouvoir politique.

La réussite ou l'échec découlent néanmoins prioritairement de l'interaction entre les acteurs internes et les politiques qu'ils choisissent ensemble d'adopter. Enfin, les mesures de court et de moyen termes ne sont pas toujours compatibles et étant donné que les premières définissent les contours de la situation économique de demain, il est important que les mesures actuelles ne compromettent pas les objectifs à long terme.

## 5.2 Rétablir les équilibres macroéconomiques et la croissance économique

La stabilisation macroéconomique, la relance de l'économie et la résorption du chômage des jeunes sont les enjeux les plus urgents auxquels sont confrontés les pays du Sud méditerranéen en transition. Dans cette partie, nous nous efforçons de dresser la liste des problèmes à régler à court et moyen termes afin de relever ces défis. Les solutions présentées ne sont pas nécessairement les seules pertinentes, mais nous espérons cependant qu'elles susciteront un débat fécond sur la meilleure marche à suivre pour ces pays.

### *Stabilisation macroéconomique*

Les chapitres 2 et 3 ont expliqué que les soulèvements sont allés de pair avec une altération des équilibres macroéconomique, une augmentation de la dette publique, un ralentissement de la croissance économique et une hausse du chômage. Les pays du Sud méditerranéen ont d'abord répondu aux demandes sociales en appliquant des politiques expansionnistes, avant de reconnaître la nécessité de consolider leur situation macroéconomique. Le FMI est venu à leur secours avec ses mesures habituelles de réduction des déficits

budgétaires et de limitation du déficit de la balance courante grâce au taux de change. Les programmes impliquaient également la suppression progressive des aides publiques à l'énergie qui faussent la réalité et l'extension de la protection sociale. Aujourd'hui, les cinq pays du Sud méditerranéen, l'Algérie mise à part, bénéficient d'un programme du Fonds. On espère que ces programmes apporteront une plus grande stabilité macroéconomique, même s'ils s'accompagnent d'une apathie de la croissance économique et d'un fort taux de chômage à brève échéance. Une fois rétablie la stabilité macroéconomique, la confiance reviendra et la croissance économique redémarrera.

Au vu des choix opérés, les pays du Sud méditerranéen ont à l'avenir tout intérêt à mettre à profit les enseignements tirés des expériences de transition vécues jusqu'à ce jour. L'un de ces enseignements est que lorsqu'on opte pour l'expansion budgétaire, celle-ci doit se traduire essentiellement par une augmentation de l'investissement public, et non par un accroissement des dépenses courantes. De nombreux travaux attestent de l'incidence positive exercée par l'investissement dans les infrastructures sur la croissance et l'emploi et qui peut se révéler assez considérable, y compris à court terme. Ainsi, les données disponibles pour l'Amérique latine et les Caraïbes montrent que chaque milliard de dollars américains dépensé pour des projets d'infrastructure crée, directement ou indirectement, près de 40 000 nouveaux emplois par an. Ces travaux constatent également que les inégalités de revenus ont tendance à se résorber avec l'augmentation du nombre et de la qualité des infrastructures (Calderon et Servén, 2004). Transposant l'analyse à l'Égypte et à la Tunisie, le FMI

(2011) estime que consacrer 1% du PIB aux infrastructures pourrait créer jusqu'à 87 000 nouveaux emplois en Égypte et 18 000 en Tunisie à brève échéance.

Autre enseignement sur le plan budgétaire : les pays du Sud méditerranéen auraient tout intérêt à instaurer des règles budgétaires anticycliques pour stimuler l'économie dans les périodes de ralentissement, et inversement. Dans le même ordre d'idée, Elbadawi et Soto (2012) affirment que les progrès réalisés sur le plan politique faciliteront l'adoption de telles règles. Cependant, même dans ce cas, la courbe d'apprentissage peut s'avérer longue et fastidieuse. La règle budgétaire chilienne a marqué l'aboutissement d'une longue histoire marquée par la prudence budgétaire, qu'illustre la réalisation d'excédents de trésorerie pendant douze années consécutives et la création, en 1987, d'un fonds de stabilisation des recettes budgétaires, financé par les bénéfices de la vente de cuivre. En attendant que la situation soit favorable à l'adoption de règles budgétaires anticycliques, il serait utile d'envisager l'adoption de principes keynésiens dans les périodes de récession économique.

Sur le plan de la politique monétaire, il est regrettable que l'Égypte, ainsi que la Tunisie à un degré moindre, aient défendu des objectifs de taux de change jusqu'à ce que les réserves de devises internationales soient presque épuisées. Imposer des restrictions quantitatives afin de contrôler le marché des changes s'est révélé à la fois inefficace et coûteux. Adopter un taux de change plus souple au début du processus de transition aurait permis d'économiser les réserves de devises internationales, d'inciter les acteurs économiques à s'adapter et de faciliter l'importation d'intrants intermédiaires particulièrement nécessaires. Par la suite, après avoir décidé de laisser

filer le taux de change, la banque centrale d'Égypte n'a pas annoncé de nouveau point d'ancrage nominal pour la politique monétaire, contrairement à ce que font généralement les autres banques centrales. Sans objectifs de politique monétaire clairs, les agents économiques se retrouvent démunis face à l'avenir : cette absence de perspectives risque de produire des effets néfastes sur l'investissement et la croissance.

La corrélation entre les politiques monétaire et budgétaire soulève deux problèmes. Tout d'abord, la politique monétaire des pays du Sud méditerranéen a eu tendance à être accommodante avec la politique budgétaire. On sait que la prépondérance budgétaire a pour effet pervers d'alimenter l'inflation et d'évincer le secteur privé du marché du crédit. Il est donc important d'instaurer des règles pour les emprunts contractés par l'État auprès de la banque centrale, mais aussi de les respecter. En Égypte, ces règles existent mais ne sont pas suivies par la Banque centrale.

Le second problème a trait au manque de cohérence entre les politiques monétaires et budgétaires. Comme expliqué dans le chapitre 2, les pouvoirs publics du Sud méditerranéen n'ont pas toujours coordonné leurs politiques budgétaires et monétaires. Les deux politiques n'ont pas toujours stimulé la demande globale ni rationalisé les activités économiques. Elles ont souvent pris des directions opposées, au risque d'exacerber plutôt que de résoudre les problèmes macroéconomiques. Il a fallu que les pays du Sud méditerranéen signent des accords avec le FMI pour mettre en œuvre des politiques budgétaires et monétaires cohérentes, tout en accordant néanmoins la priorité aux équilibres macroéconomiques au détriment de la croissance.

*Relancer et maintenir une croissance créatrice d'emplois*

Avant les soulèvements, les pays du Sud méditerranéen affichaient de relativement bons résultats en termes de croissance (avoisinant les 5,4 pour cent entre 2003 et 2008). Dans la période qui a suivi, leur croissance a diminué de moitié. Néanmoins, et même en partant du principe que la transition politique n'est qu'un bouleversement temporaire et que les pays retrouveront un jour les niveaux de croissance antérieurs, cela reste insuffisant. La croissance antérieure souffrait de deux défauts majeurs : 1) elle n'était pas fondée sur la participation d'un secteur privé dynamique et performant, ouvert sur l'extérieur et 2) elle n'était pas suffisamment inclusive, tout au moins en termes de création d'emplois. Les prochaines stratégies de croissance devront prendre soin d'éviter ces travers. En outre, elles devront s'articuler autour de deux axes : une stratégie à court terme visant à stimuler la croissance et une stratégie à moyen et long termes visant à soutenir la croissance économique.

À brève échéance, et même dans le cadre d'un programme d'austérité du FMI, une politique expansionniste pourrait s'accompagner d'un investissement initial massif dans des projets d'infrastructure viables qui exigent une main d'œuvre importante et qui sont déjà sur les rails. Elle pourrait aussi viser la suppression des goulets d'étranglement, comme dans le secteur de l'électricité. De telles politiques non seulement engendreraient des emplois salariés à court terme, mais amélioreraient également les perspectives de croissance à long terme ainsi que la création durable d'emplois. Ces principes contrastent avec la tendance à l'œuvre ces dernières années dans les pays du Sud méditerranéen s'agissant de l'investissement public, qui est passé

de 6,6 pour cent du PIB en 2012 à 4,2 pour cent du PIB en 2014, soit un niveau remarquablement bas.

À moyen terme, une croissance économique durable exigerait, entre autres choses, un environnement commercial plus accueillant et plus neutre que celui qui a prévalu jusqu'à présent dans les pays du Sud méditerranéen (comme en témoigne leur mauvais classement dans les rapports *Doing Business* de la Banque mondiale). Le Maroc a progressé sur ce plan ces dernières années, mais cela n'a été le cas dans aucun autre pays du Sud méditerranéen. Au contraire, de nombreux signes pré-insurrectionnels portent à croire que la prospérité du secteur privé de la région découle de ses relations privilégiées avec les autorités (Banque mondiale, 2009). Les tentatives partielles d'améliorer l'environnement commercial (avec par exemple le vote d'une nouvelle loi sur les investissements en Égypte en 2016) risquent de ne pas suffire à inciter le secteur privé à consentir des investissements à long terme. Les pays du Sud méditerranéen ont besoin d'une série de réformes qui stimulent significativement la concurrence, établissent des réglementations justes et transparentes et offrent des garanties fiables de protection du droit de propriété.

Cela ne veut pas dire que le rôle de l'État doit diminuer. Au contraire, son rôle de contrôle devrait être affermi. Tout comme celui de prestataire de services sociaux, que le secteur privé ne souhaite pas ou est incapable d'assumer. La santé et l'éducation fournissent deux parfaits exemples. Le rôle de redistribution joué par l'État à travers la politique fiscale, entre autres, est primordial. De manière plus générale, les pouvoirs publics édictent également les règles qui garantissent le bon fonctionnement des marchés et servent de garde-fous contre les positions dominantes sur le mar-



ché. Pour jouer pleinement leur rôle, les gouvernements du Sud méditerranéen doivent s'attaquer à leur bureaucratie hypertrophiée et souvent incompétente.

Outre l'environnement commercial et l'harmonisation du rôle de l'État, une importante source de croissance économique demeure inexploitée dans les pays du Sud méditerranéen : celle de l'exportation et de la diversification, en particulier des biens et des services échangeables. C'est là que le taux de change réel<sup>1</sup> peut se révéler être un moyen d'action efficace. Pour les pays en développement à revenus faibles et intermédiaires, où les possibilités d'augmenter la productivité totale sont restreintes à court terme, la sous-évaluation pure et simple du taux de change réel est présentée, dans de récentes publications sur la croissance et le développement, comme une stratégie de développement viable, axée sur les exportations. Orchestrer une réelle sous-évaluation de la monnaie favoriserait les exportations et aboutirait à une transition durable vers la croissance (voir par exemple, Aghion et al, 2006 ; Aguirre et Calderon, 2005 ; Elbadawi et al, 2008 et Rodrik, 2008).

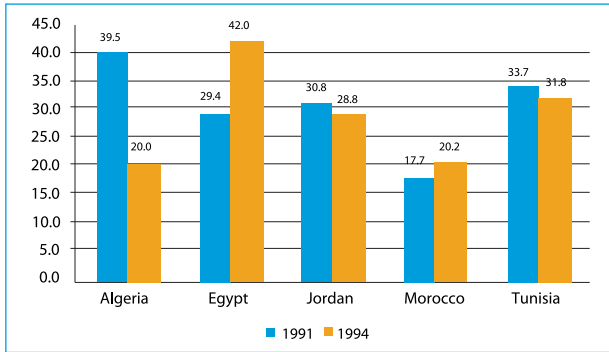
En sus d'une politique de change, les pays du Sud méditerranéen ont également besoin de revoir leur politique industrielle (intervention sélective). Jusqu'à présent, les données montrent que cette politique n'a été efficace qu'en Asie du Sud-Est et nulle part ailleurs (Banque mondiale, 1993). Concernant les pays du Sud méditerranéen, les données laissent à penser que les politiques industrielles ont pâti de leur repli sur elles-mêmes, favorisant les produits anciens au détriment des nouveaux, sans fixer de limite dans le temps au soutien aux entreprises naissantes (Galal, 2008, Galal et al, 2015, Sekkat, 2010).

Cette politique semble avoir également favorisé la recherche du profit et le népotisme, deux symptômes caractéristiques des régimes avant les soulèvements. Dans la période postérieure aux soulèvements, les pays du Sud méditerranéen ont l'occasion, à tout le moins ceux qui amorcent une ouverture politique, de revoir leur politique industrielle afin d'encourager réellement la diversification de la production et parvenir à une croissance durable.

Il va de soi qu'une croissance économique durable exigerait également un capital humain instruit, une épargne plus importante et une inflation stable. La question plus générale est de savoir comment rendre la croissance plus inclusive dans les pays du Sud méditerranéen, notamment en termes de création d'emplois, afin de résorber le chômage des jeunes. S'il est nécessaire de cibler plus particulièrement les jeunes (les 15-24 ans), c'est parce que leur taux de chômage figure parmi les plus élevés du monde. En Égypte, ils représentaient 30% des chômeurs en 1991. En 2014, leur nombre a bondi pour atteindre 42 pour cent (graphique 5.1). En Tunisie et en Jordanie, les taux flirtent avec les 30 pour cent. Ce phénomène est en grande partie lié au problème d'insertion de la jeunesse sur le marché du travail.

Pour lutter contre le problème du chômage des jeunes à brève échéance, les gouvernements du Sud méditerranéen pourraient mettre en place des Programmes actifs du marché du travail (PAMT). Ils pourraient envisager de favoriser l'embauche dans les petites et moyennes entreprises en leur octroyant des primes en contrepartie d'un plus grand nombre de recrutements, en particulier parmi les nouveaux demandeurs d'emploi. Ces mesures incitatives prendraient la forme

**Graphique 5.1: Part du chômage des jeunes dans le chômage total (pour cent)**



Source : Indicateurs du développement dans le monde, Banque mondiale.

d'exonération ou d'allègement d'impôts, de garanties d'emprunt, ou de contributions à l'assurance maladie et à la protection sociale. De manière plus générale, les gouvernements pourraient réduire le poids du chômage en mettant en place des systèmes d'assurance chômage. En outre, ils pourraient faciliter le processus de négociation entre les organisations de travailleurs et le secteur privé en vue d'accords salariaux prenant en compte la productivité.

À moyen et long termes, la croissance créera des emplois à condition que les mesures incitatives à destination des agents économique ne privilégient pas le capital au détriment de la main d'œuvre. En outre, les travaux récents établissent un lien étroit entre industrialisation et création d'emplois dans les économies en développement. Un rapport récent de l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI, 2009) fait état des expériences de pays qui adoptent un développement à forte intensité de main d'œuvre, s'appuyant sur le secteur manufacturier. Il constate la multiplication parfois spectaculaire des emplois, ainsi que l'augmentation des salaires, dans un secteur manufacturier en forte croissance. Par ailleurs, ce secteur

ne connaît pas de discrimination entre les sexes.

De la même façon, les exportations s'efforcent de tirer parti du facteur de production que les pays en développement possèdent en abondance, à savoir la main d'œuvre. De ce fait, la conjugaison de politiques qui ne privilégient pas le capital aux dépens du travail, une politique industrielle qui promeut le secteur manufacturier et l'agriculture ainsi que des mesures en faveur des exportations sont autant d'éléments susceptibles d'augmenter la création d'emplois. À défaut de telles politiques, le secteur informel s'imposera comme le dernier recours. Or dans ce secteur, l'emploi se caractérise le plus souvent par une productivité faible, des salaires bas et des conditions de travail assurément pénibles (voir par exemple Assaad, 2002 ; Galal, 2002 ; Elbadawi et Loayza, 2008).

### 5.3 Vers une protection et une mobilité sociales plus efficaces

Pour répondre aux demandes sociales, les gouvernements du Sud méditerranéen ont pris des mesures afin d'améliorer la protection sociale et, dans une moindre proportion, les services de la santé et de l'éducation. Ils ont commencé à supprimer les aides publiques à l'énergie et amplifier les programmes destinés aux personnes défavorisées. Plusieurs pays ont accru leurs dépenses publiques de santé et d'éducation, quand d'autres ont laissé le secteur privé prendre davantage en charge ces services. À première vue, ces mesures font un pas dans la bonne direction, d'autant que les aides publiques aux produits de base bénéficient le plus souvent davantage aux riches et aux classes moyennes qu'aux personnes défavorisées.

D'après le FMI (2012), seules 20% des aides publiques aux produits de base profitent aux personnes défavorisées.

Malgré leurs mérites, les mesures énoncées plus haut présentent plusieurs défauts. Les programmes ciblés laissent de côté un trop grand nombre de familles défavorisées. Les personnes défavorisées représentaient ainsi environ 28 pour cent de la population en 2016, alors que les programmes de transferts monétaires ne concernaient qu'un quart d'entre elles. Certaines mesures de protection sociale, comme l'augmentation des emplois dans des bureaucraties hypertrophiées, ont été prises pour des raisons politiques au détriment de résultats concrets. Elles ont également pâti du manque d'institutionnalisation ou de modernisation des éléments constitutifs de la protection sociale, telle que l'assurance maladie, la couverture sociale et l'assurance chômage (Razzaz, 2013). Il est également important de noter que les services d'éducation et de santé restent de piètre qualité et ne sont pas accessibles à tous. Des réformes plus systématiques et de plus grande ampleur sont donc nécessaires pour renforcer les filets de protection et favoriser l'ascension sociale dans les pays du Sud méditerranéen.

Les prochaines réformes de la protection sociale devront prendre en compte deux points saillants. Le premier a trait au besoin pressant d'amplifier les programmes de transfert monétaire afin de toucher le plus grand nombre de familles pouvant y prétendre. Bien qu'il ne soit pas simple de recenser les personnes défavorisées et de mettre à jour leurs dossiers au fur et à mesure de l'évolution de leur situation, tout retard pris en la matière peut s'avérer préjudiciable à la fois pour les personnes concernées elles-mêmes et pour le niveau d'aide consenti lors de

futures réformes économiques. Le second concerne la couverture des risques vieillesse, maladie et perte d'emploi. Les pays du Sud méditerranéen ont besoin de concevoir ou de revoir leur système de protection sans trahir leurs principes originels, en termes de générosité des dispositifs, quand ils existent, de disponibilité des ressources et de capacité de mise en œuvre.

Concernant la santé et l'éducation, des réformes d'importance s'imposent pour permettre aux citoyens de profiter des fruits de la croissance économique et favoriser l'ascension sociale. Le défi pour les pays du Sud méditerranéen consiste à trouver la meilleure façon de garantir un égal accès à des soins et à un enseignement de qualité. Les travaux en la matière abondent, mais ne proposent pas de modèle. La Finlande est ainsi le pays qui affiche les meilleurs résultats en termes d'éducation, alors même que son système éducatif est extrêmement centralisé et régi par l'État. Le système états-unien, où les pouvoirs publics et le secteur privé interviennent côté à côté dans un cadre décentralisé, affiche quant à lui des résultats acceptables. Dans le domaine de la santé, les États-Unis et le Canada proposent des services de bonne qualité, en mettant en œuvre deux systèmes très différents. Au Canada, le gouvernement est le seul à payer, tandis qu'aux États-Unis, ce sont les citoyens qui paient. Ce qui importe, c'est la cohérence interne du système et sa capacité à répondre aux besoins d'une société donnée. Au vu de la diversité des choix et de la disparité des conditions initiales dans les pays du Sud méditerranéen, chacun devrait élaborer sa propre stratégie, tout en acceptant que des dépenses supplémentaires puissent s'avérer nécessaires, sans pour autant suffire à produire les améliorations voulues.

Enfin, comme les réformes portant sur la protection sociale et les services sociaux concernent l'ensemble des citoyens, qu'ils en soient les bénéficiaires ou les prestataires, elles ne peuvent être menées à bien sans la participation massive des différentes catégories qui composent la société. Sous la houlette d'autorités compétentes, le dialogue social permettrait aux pays du Sud méditerranéen de construire un consensus sur les objectifs de société, les compromis qu'impliquent les différents choix et les instruments les plus pertinents pour réaliser ces objectifs.

### 5.4 Combiner réforme économique et considérations politiques

L'analyse de l'évolution des pays du Sud méditerranéen en transition dans le chapitre 4 montre qu'ils se trouvent à un tournant historique de leur développement. Après avoir pendant des décennies convergé vers un autoritarisme de plus en plus exacerbé, ces pays ébauchent des solutions politiques distinctes. S'ils veulent éviter de se retrouver pris dans un piège politico-économique destructeur, les pays du Sud méditerranéen doivent impérativement veiller à améliorer leurs résultats économiques afin d'avoir suffisamment de marge de manœuvre pour accomplir les réformes politiques. Ils doivent parallèlement bâtir des institutions politiques et économiques inclusives qui permettent aux citoyens d'avoir voix au chapitre et autorisent de nouvelles réformes économiques. Suivre ces deux axes permettrait d'ouvrir une voie de développement vertueuse, pouvant aboutir à une prospérité partagée.

Malheureusement, l'analyse du chapitre 4 n'était pas optimiste

quant aux chances de voir les pays du Sud méditerranéen adopter prochainement un système politique pluraliste. L'étude approfondie de la Tunisie et de l'Égypte aboutit à la conclusion qu'ils représentent deux cas opposés : la Tunisie s'efforce d'atteindre le pluralisme tandis que l'Égypte s'oriente de nouveau vers un régime autoritaire en raison du terrorisme. Le Maroc et la Jordanie n'ont pas été étudiés en détail, mais le réformisme progressif, sur le terrain à la fois politique et économique, est jusqu'à présent leur marque de fabrique. L'Algérie n'a pas connu d'évolution notable de son régime politique. Dans ces conditions, la question à se poser d'un point de vue normatif, est de savoir ce qu'il faudrait faire pour s'engager vers une transition réussie et une trajectoire de développement vertueuse.

Concernant les réformes économiques, une liste de propositions a été établie dans les parties précédentes. Nous allons nous efforcer ici d'étudier la manière dont les gouvernements d'Égypte et de Tunisie pourraient aller de l'avant. Nous examinerons brièvement ensuite comment la "rue" ou l'opinion peuvent accompagner le cheminement vers une transition réussie.

Penchons-nous en premier lieu sur l'environnement commercial et la création d'emplois. On sait relativement bien ce qu'il faut faire pour dynamiser le secteur privé : cela suppose de passer d'un système de réglementation politique du marché (qui privilégie les partisans du régime) à un système de réglementation fondé sur la rentabilité et la création d'emplois. Le chapitre 4 a déjà montré que ce type de réforme serait difficile à mettre en œuvre en Tunisie et en Égypte. En Égypte, le retour à un régime politique autoritaire va réactiver la défiance du secteur privé indépendant. C'est aux dirigeants politiques de prendre les

mesures susceptibles de rétablir la confiance pour convaincre le secteur privé d'investir massivement et de participer à l'activité économique. En Tunisie, les pratiques clientélistes passées risquent de compromettre l'adoption rapide de nouvelles règles d'organisation des activités privées, mais une place plus importante sera accordée à la concurrence, ce qui permettra l'expansion du secteur privé dans un avenir proche.

Étudions à présent la modernisation des systèmes de santé, d'éducation et de protection sociale. Dans l'idéal, les nouveaux gouvernements devraient bénéficier d'un large soutien populaire et être donc en situation de réorienter les dépenses vers les services sociaux, au détriment de l'aide publique aux produits de base. Ils devraient également rendre l'impôt plus progressif, tout en élargissant l'assiette. Ces réformes se heurteraient néanmoins à l'opposition de l'élite fortunée et des bureaucrates. Améliorer l'accès aux services sociaux exigerait aussi une hausse des salaires dans la fonction publique et la fin de la petite corruption. Quel régime est susceptible d'accomplir cela ? Telle est la question. Le chapitre 4 a montré qu'il serait plus aisé, à brève échéance, de mettre en œuvre ce type de réformes en Égypte qu'en Tunisie, en raison des divergences entre les deux régimes politiques. À long terme, la Tunisie devrait mieux s'en sortir que l'Égypte grâce aux mécanismes de responsabilisation qui commencent à se mettre en place dans le domaine social et à la participation de plusieurs catégories de citoyens, municipalités et ONG.

Pour avoir l'assentiment populaire, ces deux pays doivent réduire les faveurs faites au capital des élites – sachant que la difficulté sera de convaincre les détenteurs de capitaux importants d'investir par la suite et non de se retirer du

jeu, comme cela s'est produit lors des révolutions socialistes des années 1960. Pour apaiser la "rue", les intérêts des personnes défavorisées devront être pris en compte à la hauteur de ceux de la classe moyenne. Cette dernière a en effet tiré profit du modèle de contrat autoritaire dans la mesure où elle a eu droit à une plus grande part du modeste gâteau. Adopter de nouveaux "pactes de croissance" visant à augmenter la taille du "gâteau" économique suppose que les principaux acteurs sociaux soient aptes à représenter leurs intérêts, à prendre des engagements et à parvenir à des accords, et aient la capacité de garantir que tous les groupes restent fidèles à leurs engagements dans la durée. Les politiques joueront un rôle déterminant pour permettre aux principales forces sociales d'avoir leur mot à dire et de trouver le moyen d'aboutir à une coopération pour atteindre de meilleurs résultats. Pour résumer, les négociations politiques devront davantage participer à la définition de l'avenir que lors des précédentes phases de développement.

L'évolution politique et économique future des pays du Sud méditerranéen en transition ne saurait être dissociée de la "voix" de la "rue". Les nouveaux dirigeants doivent à présent tenir compte de la récente capacité des citoyens à faire usage de leur liberté fraîchement acquise d'exprimer leurs préférences économiques et politiques, et de chercher à peser sur la façon dont ils sont gouvernés ou dont est gérée l'économie, et par qui. Cette "voix" orientera vraisemblablement le débat politico-économique qui déterminera au bout du compte l'avenir de l'économie et du régime politique des pays du Sud méditerranéen.

Jusqu'à présent, dans les premières phases de la transition, la dégradation de la situation du point de vue de la sécurité indi-

viduelle et collective, des services sociaux, de la croissance économique et du chômage a fait naître des revendications populaires fortes mais non coordonnées, voire parfois même contradictoires. Le plus souvent, ce sont les catégories sociales les plus organisées qui ont fait entendre leur voix et leur “aspiration à plus” de subventions et à de meilleurs salaires. Conscientes de l’influence de ces catégories, les autorités des pays en post-transition ont été promptes à réagir au prix d’une aggravation des déficits budgétaires et de l’envolée des dettes publiques. Ces réponses ont non seulement compromis les futurs résultats économiques, mais elles ont peut-être également marqué le retour d’un nouveau modèle de négociation, analogue au modèle de contrat autoritaire de triste mémoire.

Demain, les répercussions de l’expression populaire sur les modes de gouvernement et les économies de ces sociétés dépendront des stratégies des catégories sociales impliquées et des réponses qu’elles obtiennent de la part des autorités de transition nouvellement élues. Malgré les risques sous-jacents associés à l’expression populaire, lorsqu’elle justifie un “populisme inconscient” ou “l’attribution infranationale de rentes”, elle pourrait constituer un puissant levier pour une participation démocratique pluraliste. Cela pourrait déboucher sur une “aspiration au changement”, à de nouveaux contrats sociaux de transformation avec des “règles du jeu” (constitutions, lois et règlements) radicalement différentes et favoriser le débat public de fond sur les libertés politiques et économiques, la justice sociale et économique et le futur rôle de l’État (Razzaz, 2013).

Si les pays du Sud méditerranéen veulent récolter les fruits de la transition politique, il est décisif

qu’ils mettent en place un système capable de réaliser un développement durable et inclusif. À cette fin, les pays du Sud méditerranéen auraient tout intérêt à institutionnaliser le pluralisme. Une stratégie de développement réussie exige d’être comprise et soutenue par la majorité de la population. La participation des chercheurs qui travaillent sur l’élaboration des politiques, des organisations de la société civile et des faiseurs d’opinion éclairés est donc essentielle. Ces individus et organisations peuvent à leur tour contribuer à éclairer les différentes parties prenantes, en leur proposant une liste de choix qui prennent en compte leurs intérêts personnels ainsi que d’autres, de portée plus nationale et universelle. Cette démarche permettra de mettre en évidence les gagnants et les perdants en fonction de l’option choisie, ainsi que les compromis qu’elle suppose, mais aussi de rendre accessible l’information à la population, obligeant les gouvernements à être comptables de leurs engagements.

## 5.5 Le rôle éventuel des acteurs extérieurs

En sus de leur potentiel rôle sur le plan politique, les acteurs extérieurs peuvent contribuer à faciliter le processus de transition dans les pays du Sud méditerranéen de différentes manières : en tant que financeurs, conseillers techniques et points d’ancrage. Jusqu’à présent, les pays du Sud méditerranéen ont reçu un appui dans tous ces domaines. Ce qu’il faut se demander, c’est si cet appui est intervenu au bon moment, au niveau requis et dans des conditions propices aux réformes. Dans l’analyse proposée ci-dessous, nous tenons pour acquis qu’il est dans l’intérêt des partenaires extérieurs que

les pays du Sud méditerranéen en transition s'achèment vers des sociétés plus libres et plus prospères.

Les soulèvements sont allés de pair avec une raréfaction des financements en raison de l'accroissement des déficits budgétaires et de la baisse des recettes en devises étrangères. La conjonction des tensions sociales, de la fuite des capitaux et de la baisse des recettes liées au tourisme a donné naissance à ce qui est apparu comme un besoin temporaire d'emprunt extérieur ou de dons étrangers. L'atmosphère euphorique du Printemps arabe a poussé la communauté internationale à élaborer ce qui est désormais connu sous le nom de Partenariat de Deauville. Le CCG est également venu à la rescousse, principalement en Égypte et, dans une moindre mesure, en Jordanie et en Tunisie. Tout comme les IFI. Le FMI a apporté son soutien à divers moments à quatre des cinq pays du Sud méditerranéen étudiés dans le présent rapport. La Banque mondiale a renforcé son engagement dans les pays du Sud méditerranéen, en finançant des programmes de protection sociale, des projets d'infrastructure, des développements sectoriels et parfois des réformes structurelles. Les banques de développement régional, telles que la Banque africaine de développement et le Fonds arabe pour le développement économique et social ont fait de même. L'appui s'est également concrétisé sous la forme d'accords bilatéraux.

On peut se demander si l'aide financière est intervenue à temps ou à la hauteur requise. Il avait été question au début du Printemps arabe d'un plan Marshall pour la région, qui ne s'est jamais concrétisé. Le Partenariat de Deauville avait promis plus de 30 milliards de dollars, une somme que les IFI s'étaient en réalité déjà engagés à allouer quoi qu'il arrive. Il n'en

demeure pas moins que les acteurs extérieurs ont maintenu les pays du Sud méditerranéen à flot dans la période où ils avaient le plus besoin d'appui.

L'octroi d'aides financières était bien évidemment censé être une mesure temporaire, le temps que les économies des pays du Sud méditerranéen se redressent. Afin de garantir une reprise durable, l'aide s'est parfois accompagnée de contreparties, mais pas toujours. Les aides accordées par le CCG à l'Égypte n'étaient pas conditionnées à la mise en œuvre de réformes. Elles ont plutôt été octroyées pour accompagner le changement politique après l'éviction des Frères musulmans du pouvoir. Le CCG a néanmoins contribué à repérer les projets qu'il estimait mériter son soutien d'un point de vue social. À l'autre extrémité, on trouve l'aide du FMI, conditionnée à la réalisation de réformes visant à réduire les déficits budgétaires et de la balance courante. D'aucuns affirmeront que ces dons sans contrepartie de la part du CCG ont ralenti le processus de réforme en Égypte, tandis que d'autres critiqueront les conditions imposées par le FMI qui ont écrasé ces économies dans un contexte de croissance atone et de chômage élevé. Mais c'est aux pays qu'incombe la responsabilité ultime de diagnostiquer les problèmes auxquels ils sont confrontés et de déterminer la meilleure ligne de conduite à tenir. Les conditions imposées par le FMI font depuis longtemps l'objet d'un vaste et intense débat, dont nous ne reprendrons pas ici les différents aspects : ce n'est pas le lieu.

Examinons à présent comment les liens extérieurs peuvent constituer un point d'ancrage pour les réformes. Le principal argument, c'est que certains pays sont incapables d'entreprendre des réformes d'eux-mêmes et de ma-

nière fiable. Il peut alors s'avérer utile d'utiliser les points d'ancrage étrangers comme des adjuvants. L'adhésion à l'UE a ainsi servi d'assise aux réformes dans les pays candidats, y compris dans les pays de l'ancien Union soviétique et en Turquie. Les pays du Sud méditerranéen n'ont en revanche pas bénéficié de ce mécanisme. Les accords d'association entre l'UE et les pays du Sud méditerranéen sont restés inaboutis (Galal, 2015). Ils se sont concrétisés sous la forme superficielle des Accords de libre-échange (ALE) et se sont bornés à lever les barrières douanières (baisse ou suppression des droits de douane), sans imposer de réformes de l'autre côté de la frontière (concernant par exemple le principe de concurrence, les marchés publics, les droits de propriété intellectuelle, etc.). Les bénéfices de ces ATE imparfaits sont plutôt modestes (selon l'ampleur de la création d'échanges par rapport à la réorientation des échanges), alors même que les réformes à l'intérieur des frontières ont tendance à engendrer d'importants gains économiques. Ces accords ne couvrent ni l'agriculture, ni les échanges de services. Ils se sont au contraire limités aux biens manufacturés, pour lesquels les pays du Sud offrent un avantage comparatif moindre. De plus, les questions délicates de la mobilité (ou de la migration) de la main d'œuvre et des flux de capitaux n'ont pas été traitées.

Malgré ces réserves, on retiendra que les acteurs extérieurs peuvent contribuer à atténuer les difficultés liées à la transition dans les pays du Sud méditerranéen et qu'il doit être possible d'améliorer leur appui. Quoi qu'il en soit, l'avenir de la transition dans les pays du Sud méditerranéen se jouera au niveau national, au travers d'un processus dynamique

impliquant différentes catégories et/ou institutions et les rapports de force qu'elles entretiennent.

## 5.6 Conclusions

Ce chapitre s'est efforcé de proposer une ligne directrice aux pays du Sud méditerranéen qui leur permet de mettre leur économie et leur vie politique sur les rails d'une prospérité durable et partagée pour tous les citoyens. On a vu que pour avancer à l'avenir, il faudra rompre avec les modèles de développement antérieurs, qui ne sont pas parvenus à répondre à la soif de liberté et de prospérité partagée de la population. La nouvelle stratégie devrait en outre viser un double objectif global : consolider le régime démocratique de l'après-transition tout en effectuant la transition vers une économie dynamique et équitable. Ces deux objectifs sont étroitement liés et les difficultés qu'ils soulèvent doivent donc être traitées simultanément afin d'aboutir à une issue positive.

Pour y parvenir, on a recommandé que les pays du Sud méditerranéen s'attèlent d'abord et avant tout aux tâches urgentes de l'heure, à savoir restaurer les équilibres macroéconomiques, relancer la croissance économique et faire en sorte de réduire le chômage, notamment celui des jeunes. Les politiques budgétaires et monétaires doivent être mieux coordonnées, avoir des objectifs plus clairs et appliquer des règles anti-cycliques plus efficaces. S'agissant de la croissance, ces pays doivent considérablement améliorer l'environnement commercial, en bannissant d'abord les passe-droits et le népotisme, en offrant un meilleur respect du droit de propriété et en prenant des mesures favorisant la concurrence. Ils doivent également favoriser les exportations, en lien



avec la politique de taux de change réel, tout en revoyant leur politique industrielle dans l'objectif d'une diversification à long terme. S'agissant de l'emploi, des programmes actifs du marché du travail au niveau national et l'appui aux PME font partie des mesures à prendre à court terme. La croissance devrait, à moyen terme, créer des emplois à condition que les mesures incitatives ne favorisent pas le capital au détriment du travail, que l'économie s'ouvre et se tourne vers les exportations et que l'industrie manufacturière et l'agriculture fassent l'objet de l'attention qu'elles méritent.

On a remarqué que, sur le plan social, les gouvernements intérimaires du Sud méditerranéen n'avaient pas été indifférents aux demandes de la population. Ils ont adopté plusieurs mesures pour en finir avec les aides publiques à l'énergie ainsi que d'autres, destinées à consolider les filets de protection des personnes défavorisées et améliorer la prestation de services sociaux. Les mesures prises pour protéger les personnes défavorisées laissent cependant de côté un trop grand nombre de familles qui en auraient besoin. De plus, elles ne parviennent pas à offrir une protection aux personnes âgées, aux malades et aux chômeurs. Elles ont en outre essentiellement consisté, dès lors que des ressources étaient disponibles, à augmenter les dépenses en faveur des services sociaux, comme si cela suffisait à résoudre le problème. Il est nécessaire de procéder à une refonte des systèmes d'éducation et de santé, ce qui passe par la construction d'écoles et d'hôpitaux, mais nécessite aussi une démarche holistique centrée sur les élèves et doit s'accompagner d'une plus grande autonomie et d'une obligation de rendre des comptes de la part des prestataires de services.

Les recommandations formulées ci-dessus ne sont pas nouvelles. Ce qui pose problème, c'est la capacité et la volonté des nouveaux régimes politiques de la Tunisie et de l'Égypte d'entreprendre ces réformes. On a vu que l'Égypte, avec l'apparition d'un régime autoritaire au prétexte de la lutte contre le terrorisme, est davantage susceptible, à brève échéance, de prendre les mesures sociales qui s'imposent que la Tunisie, dont l'objectif principal est le pluralisme politique. À moyen terme en revanche, la Tunisie peut obtenir de meilleurs résultats, grâce à l'expression d'opinions diverses et aux mécanismes de responsabilisation. Dans ces deux pays, à court terme, les gouvernements risquent d'avoir des difficultés à se débarrasser d'un capitalisme de connivence. Et tous deux devront sans doute trouver un accord avec le secteur privé s'ils veulent inciter ses acteurs à investir massivement dans l'activité économique et à et à s'y impliquer plus énergiquement.

Le principal changement constaté suite aux soulèvements est que les nouveaux chefs d'État doivent désormais prendre en considération l'expression de la "rue". Ils doivent tenir compte de la nouvelle capacité des citoyens à faire usage de leur liberté fraîchement acquise d'exprimer leurs revendications économiques et politiques, et de chercher à peser sur la façon dont ils sont gouvernés ou dont est gérée l'économie, et par qui. Cette "opinion" pourra vraisemblablement orienter le débat politico-économique qui déterminera, au bout du compte, l'avenir politique et économique des pays du Sud méditerranéen. Au départ, cette opinion a exprimé des exigences souvent mal coordonnées et contradictoires. À l'avenir, il faut espérer que les différentes catégories sociales seront les moteurs d'une participation démocratique

et pluraliste. Et aussi qu'ils obtiendront des autorités de transition nouvellement élues, la réponse à leur "aspiration au changement" et à un nouveau contrat social de transformation, accompagné de règles radicalement différentes favorisant le débat public de fond sur les libertés politiques et économiques, la justice sociale et économique et le futur rôle de l'État.

Enfin, les acteurs extérieurs ont apporté leur soutien aux pays du Sud méditerranéen sous la forme de financement, de conseils techniques et, dans une certaine mesure, en jouant le rôle de points d'ancrage pour la réforme. Il est cependant à peu près certain que cet appui n'est pas intervenu à temps ni au niveau requis pour permettre une transition en douceur, ni qu'il ait été suffisamment fiable pour rendre les réformes possibles. Quoi qu'il en soit, les acteurs extérieurs ne peuvent se substituer aux acteurs locaux, qui seront les seuls au bout du compte à définir l'avenir de leur pays.

Globalement, les pays du Sud méditerranéen se trouvent à la croisée des chemins. Ils détiennent un immense potentiel, que des résultats économiques modestes et des institutions politiques sectaires ont bridé. Les soulèvements, qui ont débuté en décembre 2010, ont offert à ces pays la possibilité de s'engager sur une voie nouvelle de développement. Dans le droit fil des revendications exprimées pendant les émeutes, cette nouvelle voie de développement devra pourvoir aux besoins de la majorité de la population et offrir des mesures incitatives qui récompensent les efforts. Au-delà des aspects économiques, il s'agit aussi d'offrir un modèle de société libre, plus tolérante du point de vue des valeurs et des règles. Le nouveau modèle de développement ne peut tolérer les privilèges indus accordés à une petite élite, le népotisme ou le manque de justice sociale.

Des changements radicaux sont attendus, et non pas des aménagements à la marge. Les pays du Sud méditerranéen ont-ils la volonté et les capacités de répondre à ces enjeux ? Cela reste à prouver.

## Notes

1. Le concept de taux de change réel utilisé dans le présent chapitre désigne le prix des biens échangeables et non échangeables. Une chute (hausse) du TCR entraîne une appréciation (dépréciation) ; et le TCR est surévalué (sous-évalué) lorsqu'il est plus bas (élevé) que son niveau d'équilibre "théorique" correspondant.

## Bibliographie

- Aghion, P., P. Bacchetta, R. Ranciere and K. Rogoff (2006) "Exchange Rate Volatility and Productivity Growth: The Role of Financial Development" *NBER Working Paper* no. 12117, May.
- Aguirre, Á and C. Calderón (2005) "Real Exchange Misalignments and Economic Performance", *Central Bank of Chile Working Papers* No. 315, April.
- Assaad, R. ed. (2002) "The Egyptian Labor Market in an Era of Reform", *the American University in Cairo Press*.
- Calderón, C. and L. Servén (2004) "The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution", *World Bank Policy Research Paper* No. 3400.
- Elbadawi, I., L. Kaltani and K. Schmidt-Hebbel (2008) "Foreign Aid, the Real Exchange Rate, and Growth in the Aftermath of Civil Wars", *World Bank Economic Review*, vol. 22, no. 1, January, pages 113-140.
- Elbadawi, I. and N. Loayza (2008) "Informality, Employment and

- Economic Development in the Arab World", *Journal of Development and Economic Policies*, vol. 10, no.2, July.
- Elbadawi, I. and R. Soto (2012) "Resource Rents, Political Institutions and Economic Growth", *ERF Working Paper* No. 678, May.
- Galal, A. (2015) "Rethinking the EU's Mediterranean policy after the Arab Spring", *Europe's World*.
- Galal, A., H. Selim, I. Atiyas, L. Achy, S. Ghali, A. El-Haddad, et al. (2015) "Structural Transformation and Industrial Policy: A Comparative Analysis of Egypt, Morocco, Tunisia and Turkey", *FEMISE – ERF Report published by the European Investment Bank*.
- Galal, A. ed. (2008) "Industrial Policy in the Middle East and North Africa: Rethinking the Role of the State", *the American University in Cairo Press*.
- Galal, A. (2002) "The Paradox of Education and Unemployment in Egypt", *The Egyptian Center for Economic Studies Working Paper* No. 67, March.
- International Monetary Fund (IMF) (2012) "Subsidy Reform in the Middle East and North Africa: Recent Progress and Challenges Ahead" (2011) "Regional Economic Outlook – Middle East and Central Asia", April.
- Razzaz, O. (2013) "The Treacherous Path Towards a New Arab Social Contract", *Issam Fares Institute for Public Policy and International Affairs*, November.
- Rodrik, D. (2008) "The Real Exchange Rate and Economic Growth", *Brookings Papers on Economic Activity*
- Sekkat, K. ed. (2010) "Market Dynamics and Productivity in Developing Countries: Economic Reforms in the Middle East and North Africa", *Springer*.
- United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) (2009) "Industrial Development Report 2009 – Breaking In and Moving Up: New Industrial Challenges for the Bottom Billion and the Middle-Income Countries"
- World Bank (2009) "From Privilege to Competition: Unlocking Private-Led Growth in the Middle East and North Africa"
- World Bank (2004)
- World Bank (1993) "The East Asian Miracle – Economic Growth and Public Policy"



Ce rapport analyse les expériences de transition dans cinq pays du Sud Méditerranéen à la suite du Printemps Arabe : l'Algérie, l'Égypte, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie. Il évalue les conséquences des mouvements de révolte, les mesures prises par les gouvernements et leurs pertinences. L'analyse est multidimensionnelle et comparative, couvrant la gestion macroéconomique ; la croissance économique ; les questions sociales ainsi que les nouvelles situations politiques. Le chapitre conclusif préconise un autre cap pour un meilleur avenir pour la région.

