

REGION MOYEN-ORIENT ET AFRIQUE DU NORD

2005 Développements récents et perspectives économiques

BOOMS ET
GESTION DES
RECETTES
PETROLIERES



LA BANQUE MONDIALE

Résumé
April 2005

RESUME

La région Moyen-Orient et Afrique du Nord (MENA¹) connaît une croissance exceptionnelle depuis deux ans. En moyenne annuelle, la croissance économique de cette région a dépassé 5,6 % en 2003 et 2004, la meilleure performance depuis 10 ans, bien au-dessus de la moyenne de 3,6 % constatée pendant les années 90. Par habitant, cette moyenne a été de 3,5 % sur les deux dernières années, soit le meilleur résultat enregistré dans la région MENA depuis le milieu des années 70 (tableau 1).

Accompagnant la forte expansion que connaît la région, le chômage — un défi du développement dans presque toutes les économies — a sensiblement reculé pendant la période 2000-2004, parallèlement à la hausse des prix pétroliers. On estime qu'il est passé de 14,9 % de la population active en 2000 à 13,4 % aujourd'hui, résultant d'une augmentation de 37 % du taux de création d'emplois par rapport aux années 90. À bien des égards, la région MENA connaît un boom économique.

Cette accélération de la croissance de la région s'assortit toutefois de quelques réserves. Tout d'abord, elle n'est pas particulièrement bien répartie. Si l'on compare les chiffres des années 90 à ceux des deux dernières années, seuls quatre pays — l'Arabie Saoudite, l'Iran, l'Algérie et les Émirats arabes unis — sont à l'origine de 97 % de cette remontée de la croissance de la région. En fait, dans plus de la moitié des pays, la croissance a fléchi par rapport aux années 90.

De plus, l'amélioration récente de la situation économique de la région tient pour beaucoup à des facteurs externes, notamment à la montée en flèche des prix du pétrole. Celle-ci, conjuguée à l'accroissement de la production des principaux producteurs d'hydrocarbures de la région, a dopé les revenus pétroliers, qui ont augmenté approximativement de 75 % entre 2001 et 2004, et a fortement stimulé la croissance, grâce à une accélération des dépenses intérieures, notamment par le jeu de la consommation et des investissements du secteur public. Globalement, près des deux tiers de l'augmentation du taux de croissance depuis les années 90 peuvent être attribués à l'accroissement des dépenses et investissements publics.

Il convient aussi de signaler que, par tête d'habitant, la croissance au cours des deux dernières années continue à être inférieure à celle des autres régions, du fait à la fois du redressement du taux de croissance du PIB dans les pays en développement et de la forte poussée démographique dans la région MENA. Au niveau régional, la croissance par habitant en Asie de l'Est et Pacifique, Asie du Sud, et Europe et Asie centrale a été nettement supérieure à celle de la région MENA en 2003 et 2004. Et, sur les deux années 2003-2004, la moyenne des sous-ensembles régionaux Amérique latine et Caraïbes, hors Brésil, et Afrique subsaharienne, hors Afrique du Sud, a respectivement été de 4,6 et 4 %, chiffres également supérieurs aux 3,5 % de croissance par habitant enregistrés dans la région MENA pendant la même période.

La région MENA a subi deux grands chocs économiques au cours des dernières années : l'explosion des prix pétroliers et de la manne qui en a résulté, et le conflit en Iraq, suivi de l'effort de reconstruction et de réintégration. Pour l'Iraq, les changements de ces dernières années ont tout simplement été

¹ Dans le présent rapport, par région MENA, on entend l'Algérie, l'Arabie Saoudite, Bahreïn, la Cisjordanie et Gaza, Djibouti, l'Égypte, les Émirats arabes unis, l'Iran, l'Iraq, la Jordanie, le Koweït, le Liban, la Libye, le Maroc, l'Oman, le Qatar, la Syrie, la Tunisie, et le Yémen. En raison de l'absence de données, la Cisjordanie et Gaza, l'Iraq, la Libye et le Qatar ne sont pas pris en compte dans les perspectives d'évolution ou dans les prévisions (bien que certains indicateurs puissent être mentionnés lorsque les données existent). Sauf indication contraire, le Liban n'est inclus que dans les analyses de la croissance, de la croissance par habitant et par travailleur, et du chômage. Dans les quelques cas où des données existent pour Djibouti, elles ont été présentées, mais ne font pas partie des agrégats régionaux.

exceptionnels. Bien que la guerre « officielle » ait assez rapidement pris fin et que des élections démocratiques nationales aient été organisées au début de l'année 2005, la violence et les actes de sabotage se poursuivent, perturbant profondément les échanges et les investissements ainsi que l'effort national de reconstruction. Dans un contexte de pauvreté généralisée et de fort chômage, la relance indispensable de l'effort de reconstruction et l'amélioration incontournable de la situation économique dépendront des progrès réalisés au plan de la sécurité.

Dans la région au sens large, les retombées négatives du conflit ont été limitées, avant tout parce que l'Iraq était essentiellement coupé du reste de la région sur le plan économique. Les pays qui entretenaient des relations économiques avec l'Iraq — la Jordanie, la Syrie et le Liban — ont été les plus touchés, surtout du fait du renchérissement des importations énergétiques et de la déstabilisation des échanges. Toutefois, l'amplitude des effets indirects que le conflit aurait pu avoir sur la région — réduction sensible des investissements étrangers directs, des investissements de portefeuille et du tourisme, du fait d'un sentiment accru du risque — semble avoir été limitée. En revanche, s'agissant de la reconstruction de l'Iraq, de nombreux pays de la région devraient pouvoir bientôt tirer largement profit de l'activité commerciale et des affaires qu'implique l'effort de reconstruction et de réintégration.

Le renforcement apparent des liens intrarégionaux, qui s'est beaucoup accentué après 2001, en termes d'échanges commerciaux, de flux financiers et de tourisme, est un fait nouveau qui prend de l'ampleur et pourrait s'avérer important. S'étant temporairement retirés des marchés des capitaux américains, les investisseurs de la région MENA se tournent de plus en plus vers des marchés plus proches de leurs bases, une évolution qui a contribué à une importante hausse des prix de l'immobilier et des cours boursiers dans la région. En 2004, le marché des actions au Moyen-Orient a augmenté de plus de 60 %, la plus forte progression du monde. Le tourisme intrarégional s'est aussi beaucoup développé, partiellement en réaction aux restrictions imposées sur les déplacements vers les États-Unis et certaines parties de l'Europe. Les entrées de touristes en provenance de la région sont passées de 22,4 % seulement de l'ensemble des touristes en 1999 à 40,8 % en 2002. Quant au commerce intrarégional, bien qu'encore largement inexploité, il est passé de 6,8 à 8 % de l'ensemble des exportations entre 2000 et 2003.

L'envolée des prix pétroliers et l'accumulation rapide des actifs financiers des producteurs de pétrole de la région MENA rappellent à bien des égards les flambées des prix des années 70 et 80. Et cela amène à s'interroger sur les retombées du boom actuel — et notamment à se demander si le mode de gestion des revenus a changé et si la manne financière actuelle ralentira le processus de réforme.

Présentation générale — Tableau 1
Évolution de la situation mondiale et croissance du PIB dans la région MENA

<i>croissance, ou selon indications</i>	Moyennes			Estimation	Projections	
	1990-2000	2002	2003	2004	2005	2006
Commerce mondial /1	6,6	3,7	5,6	10,3	7,7	7,7
Importations des pays industriels	6,7	2,4	3,2	7,6	6,1	6,8
Zone euro	6,1	0,7	2,0	5,8	6,1	7,1
États-Unis	9,3	3,4	4,4	9,9	5,0	6,4
Prix moyens du pétrole (USD/baril) /2	19,1	24,9	28,9	38,0	40,0	36,0
Prix des produits de base non pétroliers /3	-1,4	5,1	10,2	17,5	4,7	-5,2
Indice de la valeur unitaire des produits manufacturés /4	-0,3	-1,3	7,5	7,0	3,0	2,8
LIBOR USD (6 mois)	5,6	1,8	1,2	1,6	3,5	4,6
PIB mondial /5	2,7	1,7	2,5	3,8	3,1	3,1
Pays industriels	2,5	1,3	1,8	3,1	2,3	2,5
Pays en développement	3,2	3,4	5,3	6,6	5,7	5,2
MENA /6	3,6	2,9	6,1	5,2	4,9	4,3
Pays disposant d'une main-d'œuvre abondante et pauvres en ressources	4,0	3,0	4,0	4,2	4,4	5,0
Pays disposant d'une main-d'œuvre abondante et riches en ressources	3,4	6,1	6,3	6,0	5,7	4,8
Pays importateurs de main-d'œuvre riches en ressources	3,5	0,5	7,2	5,2	4,8	3,6
Rappel : PIB par habitant						
Pays en développement	1,6	2,1	4,0	5,3	4,4	4,0
MENA	1,4	0,7	4,0	3,1	2,9	2,3
Pays disposant d'une main-d'œuvre abondante et pauvres en ressources	2,0	1,0	2,2	2,4	2,6	3,2
Pays disposant d'une main-d'œuvre abondante et riches en ressources	1,2	4,1	4,4	4,1	3,7	2,9
Pays importateurs de main-d'œuvre riches en ressources	0,5	-2,9	3,7	1,7	1,3	0,1
Source : Banque mondiale, Global Development Finance 2005						
Notes : /1 Importation mondiale de biens et services hors revenus des facteurs en dollars de 1995.						
/2 Prix moyen calculé par la Banque mondiale (WTI, Brent, Dubaï).						
/3 Banque mondiale, indice des produits de base autres que le pétrole						
/4 Indice en dollars.						
/5 PIB en dollars constants de 1995.						
/6 Région géographique MENA comprenant les pays suivants : pays aux ressources limitées et à main-d'œuvre importante (Égypte, Jordanie, Maroc et Tunisie) ; pays aux ressources importantes et à main-d'œuvre importante (Algérie, Iran, Syrie et Yémen) ; pays aux ressources importantes et à main-d'œuvre importée (Arabie Saoudite, Bahreïn, Émirats arabes unis, Koweït et Oman).						

Bien que les dépenses budgétaires aient nettement augmenté, parallèlement à la hausse des produits pétroliers (qui soutient cette phase d'expansion exceptionnelle), il y a lieu de penser que – vu les excédents budgétaires et extérieurs globalement importants – les exportateurs de pétrole ont adopté une attitude plus prudente en matière de dépenses que pendant les périodes de boom précédentes. La comparaison des variations nettes des revenus des exportations de pétrole et des variations nettes du solde des opérations courantes montre clairement dans quelle proportion la manne pétrolière a été épargnée ou dépensée. Pendant la période de croissance rapide que connaît actuellement la région, environ 25 % des revenus d'exportation supplémentaires ont été dépensés contre près de 60 % pendant la période de forte expansion de 1973.

Outre une progression relativement plus limitée des dépenses, les obligations au titre de la dette extérieure ont partout diminué et les réserves de change se sont accumulées, ce qui pourra avoir un effet régulateur sur les comptes extérieurs en cas de baisse rapide et non anticipée des revenus pétroliers. Cette accumulation de réserves peut aussi aider à épargner partiellement aux exportateurs de pétrole de la région les premiers effets du « malaise hollandais ». Jusqu'à présent, la croissance des exportations de produits non pétroliers a été robuste, dépassant même les exportations pétrolières au cours des trois dernières années. Les effets bénéfiques de la dépréciation du dollar américain (auquel la monnaie de nombreux exportateurs de pétrole est rattachée) ont aidé à rendre plus compétitif le secteur des exportations des produits non pétroliers.

Cette attitude plus prudente tient en partie au fait que la situation initiale des exportateurs de pétrole a profondément changé. Le surendettement qu'avait créé le niveau des dépenses engagées pendant les précédentes périodes de sur expansion a beaucoup influé sur l'orientation des dépenses actuelles. Cette plus grande prudence découle partiellement de l'évolution de la pensée, au cours des 20 ou 30 dernières années, en termes d'orientation économique. Dans presque tous les pays producteurs de pétrole de la région, la création d'emplois est devenue une question sensible. Pour relever ce défi, il est aujourd'hui largement reconnu que les producteurs de pétrole doivent se tourner vers d'autres sources de croissance et de création d'emplois. Sur le papier au moins, tous les pays producteurs de pétrole sont acquis à l'idée de réforme. Cela étant, le pétrole continue à fournir une puissante échappatoire au lancement de réformes économiques fondamentales, comme en témoigne le développement actuel des programmes en faveur d'emplois publics temporaires.

Sur le court terme, la courbe de croissance dans la région MENA sera sans doute une fois encore essentiellement fonction de l'évolution de facteurs extérieurs. Les prix du pétrole devraient accuser un léger repli d'ici 2006, ce qui influera sur les perspectives économiques des pays principalement exportateurs de pétrole de la région MENA, même si le phénomène est en partie compensé par le redémarrage de la croissance en Europe qui contribuera à dynamiser le redressement des économies diversifiées de la région. On s'attend à une baisse modérée, le prix du baril passant seulement de 38 dollars en 2004 à 36 dollars en 2006², au moment où la demande, actuellement très vigoureuse, commencera à s'essouffler avec l'arrivée à maturité du cycle de croissance mondiale. Mais le risque de voir les prix pétroliers continuer de grimper durant 2005 se précise, et les prix mondiaux pourraient bien approcher 40 dollars le baril dans l'intervalle. En Europe, la diminution de l'inflation, la hausse des revenus réels et la progression de la consommation intérieure devraient à terme doper la reprise — même si l'appréciation de l'euro continue de brider les exportations. Et à supposer qu'entre temps le climat d'incertitude qui prévaut actuellement en Iraq se dissipe et que la situation prenne un tour globalement plus favorable, la région MENA devrait continuer d'afficher une croissance robuste, de l'ordre de 4,9 % et 4, 3% en 2005 et 2006, respectivement.

² Prix moyen calculé par la Banque mondiale en appliquant des coefficients égaux aux bruts WTI, Brent et Dubaï.

Malgré l'amélioration des perspectives (par rapport à la décennie précédente), le rythme de croissance restera insuffisant pour que les pays MENA puissent s'attaquer au problème de développement majeur que constitue la création d'emplois dans la région. Il faudra créer près de 100 millions³ de nouveaux emplois au cours des 20 prochaines années pour pouvoir absorber les nouveaux entrants sur le marché du travail et les chômeurs actuels. Autrement dit, la région doit multiplier par deux le nombre d'emplois durant cette période. Cela exige un rythme soutenu de croissance de 6 à 7 % par an en termes réels – soit presque le double du taux affiché par la région durant les années 90 et 25 % de mieux que le taux déjà exceptionnel enregistré l'année dernière⁴.

La région ne pourra relever ce défi extraordinaire que si elle s'oriente vers un modèle économique qui lui permette de réaliser véritablement son potentiel de création d'emplois. À la base, cette évolution structurelle exige trois transformations de fond qui sont indissociables, à savoir : 1) *une plus grande ouverture de l'économie* pour accroître la compétitivité des différents secteurs d'activité, diffuser les bonnes pratiques internationales et faciliter l'accès aux nouvelles technologies ; 2) *le passage d'un modèle où le secteur public est prépondérant à une économie tirée par le secteur privé*, en créant les conditions qui se prêtent à la réalisation de gains d'efficacité et au développement de l'emploi ; et 3) *la diversification d'économies jusque-là dominées par le pétrole*, pour réduire la dépendance de la région à l'égard de sources de croissance volatiles, maintenir la stabilité budgétaire et préserver les dépenses sociales importantes. Ce recadrage suppose que l'État engage un certain nombre d'actions étroitement liées sur plusieurs fronts. Il s'agira notamment d'améliorer la gouvernance, en particulier de renforcer la participation et l'obligation de rendre compte, de favoriser l'insertion professionnelle des femmes dans le secteur privé, de faire en sorte que la main-d'œuvre soit plus adaptable et de mieux tirer parti des talents régionaux⁵.

Une telle refonte intégrée pourrait avoir un très fort impact et procurer des gains de production par travailleur compris dans une fourchette de 2,5 à 3,5 % par an⁶ d'après les estimations les plus prudentes, à supposer que des actions soient menées sur tous les fronts. Pendant les années 90, ces gains atteignaient en moyenne moins de 1 % par an à l'échelle de la région. On ne saurait donc trop insister sur l'importance que revêt le succès d'une telle transformation.

Si l'on examine les progrès récemment accomplis sur ces fronts importants par les pays de la région, on constate qu'ils sont loin d'atteindre ceux des autres pays du monde. Le seul domaine dans lequel la région a notablement progressé est celui de la réforme des politiques commerciale. En partie motivés par les accords commerciaux conclus dans un cadre régional et bilatéral, plusieurs pays MENA ont nettement avancé dans la voie de la réduction des tarifs douaniers et du démantèlement des barrières non tarifaires. En moyenne, les tarifs douaniers de la région ont été ramené de 22 % en moyenne en 2000 à un taux d'à peine plus de 15 % en 2004, soit une réduction de 30 % – qui dépasse de loin la diminution de 19 % observée dans le monde en développement. De ce fait, la région MENA se trouve dans le 70^e centile à l'échelon mondial en ce qui concerne l'avancement de la réforme des droits à l'importation (Tableau 2).

³ Y compris l'Iraq, la Libye, le Qatar et la Cisjordanie et Gaza.

⁴ Le taux de croissance requis est calculé sur la base d'un scénario optimiste d'une élasticité de la création d'emplois par rapport à la croissance économique de 0,6 – soit la même élasticité affichée par plusieurs économies très performantes de l'Asie de l'Est au moment du pic de la création d'emplois dans ces pays.

⁵ Banque mondiale 2003c.

⁶ Banque mondiale, 2003e.

Dans les autres domaines, en revanche, les réformes progressent beaucoup plus lentement que dans le reste du monde. MENA est à la traîne pour ce qui concerne la réforme de l'environnement de l'activité des entreprises, et les pays de la région se situent en moyenne dans le tiers inférieur du classement mondial s'agissant des diverses réformes du secteur financier et de la réglementation applicable aux entreprises. Le rythme des réformes laisse particulièrement à désirer dans des domaines politiquement sensibles, comme la réforme du cadre judiciaire visant à améliorer l'exécution des contrats.

Présentation générale — Tableau 2
Progrès des réformes structurelles, 2000-2004^a

Pays	Réforme des politiques commerciales		Réforme réglementaire et de l'environnement de l'activité des entreprises		Réforme de la gouvernance	
	Situation actuelle	Progrès des réformes	Situation actuelle	Progrès des réformes	Situation actuelle	Progrès des réformes
Algérie	5	66	26	54	32	61
Arabie saoudite	76	88	52	47	26	35
Bahreïn	..	..	..	..	42	30
Cisjordanie et Gaza	..	..	..	..	23	..
Djibouti	..	..	..	..	30	17
Égypte	60	100	29	11	28	24
Émirats arabes unis	..	..	32	4	36	3
Iran	4	76	63	37	36	14
Jordanie	20	86	57	43	44	61
Koweït	..	..	77	16	42	14
Liban	81	87	33	9	32	1
Libye	..	..	..	..	3	10
Maroc	0	49	62	62	40	42
Oman	..	..	60	58	37	56
Qatar	..	..	..	..	31	57
République arabe syrienne	..	..	17	2	21	..
Tunisie	1	49	79	74	35	6
Yémen	..	..	42	24	24	79
MENA	35	71	48	34	30	32
Afrique subsaharienne	29	21	27	36	34	47
Amérique latine	49	56	39	45	56	46
Asie de l'Est et Pacifique	55	49	47	40	41	49
Asie du Sud	25	43	49	48	35	55
Europe et Asie centrale	72	64	52	61	51	54
OCDE	93	67	89	73	88	65
<i>Pays à revenu intermédiaire – Tranche inférieure (hors MENA)</i>	<i>38</i>	<i>63</i>	<i>44</i>	<i>47</i>	<i>45</i>	<i>47</i>
<i>Ensemble du monde</i>	<i>50</i>	<i>50</i>	<i>50</i>	<i>50</i>	<i>49</i>	<i>50</i>

Notes : /a Les périodes couvertes par l'analyse varient selon l'indicateur. Pour chaque indicateur, les valeurs portées dans la colonne Situation actuelle correspondent à la place actuellement occupée par le pays dans le classement mondial établi sur la base de cet indicateur (composite), la valeur 100 étant attribuée aux pays qui appliquent « les meilleures » politiques, et la valeur 0 étant attribuée aux pays dont les politiques sont les plus contraignantes ou restrictives. Les valeurs portées dans la colonne Avancement de la réforme indiquent la progression du pays entre 2000 et 2004 (ou durant la période considérée) dans le classement, la valeur 100 étant attribuée aux pays qui ont le plus progressé, et la valeur 0 étant attribuée aux pays ayant le plus régressé. Les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure sont les pays dont le revenu national brut par habitant était compris entre 765 et 3 035 dollars en 2003.

L'absence de progrès sur le front de l'amélioration de la gouvernance à l'échelon régional est plus préoccupante. La qualité de l'administration publique s'est certes améliorée à certains égards depuis 2000, mais la région affiche les plus mauvais résultats pour ce qui est de la responsabilisation publique. Alors que la région figure en bas du classement dans ce domaine et a le plus long chemin à parcourir en termes de réforme (elle se situe en moyenne dans le 27^e centile s'agissant de l'obligation de rendre

compte du secteur public), pratiquement aucun des pays MENA n'a amélioré son classement à l'échelon mondial dans ce domaine ; en revanche, ils se sont quasiment tous laissé nettement distancer si l'on considère les progrès réalisés dans le reste du monde. De ce fait, la région MENA se trouve en moyenne dans le 27^e centile à l'échelon mondial en ce qui concerne la responsabilisation du secteur public.

Chaque domaine de la réforme structurelle est important en soi, mais ce qui est inquiétant dans le fait que la réforme de la gouvernance n'avance pas, c'est que cette absence de progrès a des implications pour le succès de la réforme économique au sens large. Les expériences en matière de réformes structurelles dans le monde tendent à montrer que les réformes aboutissent lorsqu'il existe de solides coalitions en faveur du changement. Mais ces coalitions ne peuvent faire pression pour que les réformes avancent que si elles ont accès à l'information nécessaire pour formuler des choix, si elles ont une capacité de mobilisation suffisante et si elles peuvent contester des politiques publiques mal avisées, or la région est à la traîne au classement mondial et n'a guère progressé du point de vue de ces différents aspects de la gouvernance.

Les faibles progrès enregistrés par la région dans le domaine de la réforme de la réglementation de l'activité des entreprises témoignent des limitations actuelles de la gestion publique. La région MENA est parvenue dans une certaine mesure à mettre en place des réformes de vaste portée menées de haut en bas, notamment la réforme tarifaire, dont la mise en œuvre a été relativement facile dans le cadre des accords commerciaux internationaux. En revanche, elle a moins bien réussi que les autres régions à améliorer l'environnement dans lequel opèrent les entreprises, en partie parce que cela exige des réformes plus profondes et difficiles. C'est dans des domaines comme celui de l'exécution des contrats – qui pose l'épineux problème de la réforme judiciaire – que la région MENA a eu le plus de mal à mettre en place des réformes. Il s'agira de remédier aux carences de fond de la gouvernance si l'on veut que la deuxième génération de réformes aboutisse.