



LE NOMBREUX PAYS du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord doivent gérer le lourd héritage de la planification centralisée : entreprises publiques non viables, bureaucratie hypertrophiée, assiette de l'impôt étroite, subventions coûteuses, etc. Pour remettre à flot ces économies stagnantes et laissées pour compte de la mondialisation et de l'intégration à l'économie mondiale, il est impératif, entre autres, de réformer le secteur public.

Comme ailleurs dans le monde, bon nombre de pays de la région s'étaient engagés dans la planification centralisée et les nationalisations dans les années 60 et 70 pour favoriser la croissance et le développement. Cependant, pour des raisons que nul n'ignore plus, le rêve s'est envolé. Les entreprises publiques étaient généralement moins efficaces que leurs homologues du secteur privé. Faute de motivation par le marché, les entreprises publiques étaient moins productives et moins novatrices, et enregistraient donc un rendement faible ou des pertes. Elles étaient souvent établies dans des secteurs où le pays ne jouissait d'aucun avantage comparatif et devaient donc être subventionnées, explicitement ou implicitement. Les pressions exercées par ces pertes et subventions sur les finances publiques ont abouti à un sous-investissement; les investissements qui étaient quand même effectués étaient souvent mal affectés et répondaient essentiellement à des critères non économiques. Ces facteurs ont généralement réduit, et non augmenté, le potentiel de croissance des pays où le secteur public occupe une large place.

Désormais conscients de la nécessité de réformer leur secteur public, la plupart des pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord sont parvenus ces dix dernières années à contenir ce secteur, à améliorer l'efficacité et la valeur des services publics et à moderniser leurs finances publiques. Mais le secteur public reste très imposant dans plusieurs d'entre eux, notamment en Libye et en Syrie. La part de l'État dans les économies de cette région est, en

moyenne, l'une des plus élevées du monde, dépassant même celle de l'ex-URSS ou des pays d'Europe de l'Est. L'administration centrale y occupe aussi une grande place : en 2001, sa part, mesurée par le ratio dépenses (plus prêts nets)/PIB, avoisinait 30 % en moyenne, contre 27 % environ dans l'ensemble des pays en développement (graphique 1).

Restructurations et privatisations

Comprenant que la planification centralisée et le contrôle de l'État faisaient obstacle au développement économique de multiples manières, plusieurs pays de la région ont appliqué les programmes de privatisation et de désengagement suivis ailleurs dans le monde dans les années 80. Cependant, leur bilan est contrasté. Si de bons résultats ont été enregistrés dans certains pays (voir encadré), ailleurs les progrès ont été lents, voire inexistantes. En outre, même dans les pays où des avancées ont été notées, les efforts se sont relâchés ces deux dernières années, du fait de la montée des tensions régionales et d'une détérioration générale des conditions sur les marchés de capitaux internationaux, mais aussi parce qu'il y a moins d'entreprises faciles à vendre (d'un point de vue politique ou financier).

Résultat de la combinaison d'une croissance relativement lente et d'une expansion rapide de la main-d'œuvre, le chômage reste élevé, minant le soutien de l'opinion aux privatisations, généralement considérées comme source probable de chômage, du moins dans un premier temps, lorsque les entreprises fraîchement privatisées réduisent leurs effectifs. Il est particulièrement difficile de mobiliser l'opinion en faveur des privatisations dans les pays où le secteur public occupe une très large place, même lorsque les pouvoirs publics sont animés de la volonté politique de tenter l'expérience. En effet, les parties (salariés et employeurs) qui ont intérêt à maintenir le *statu quo* sont mieux organisées et plus puissantes que les bénéficiaires potentiels d'un système plus efficace qui sont d'origine plus variée (consommateurs et contribuables). Certains ont été tentés de contourner cette résistance en restructurant les entreprises publiques et en les dotant d'une nouvelle direction plutôt que de les vendre; ce choix est généralement coûteux et rarement probant. Mais nombre d'autres pays — Djibouti, Égypte, Jordanie, Liban, Maroc, Mauritanie, Pakistan, Soudan et Tunisie — ont surmonté la résistance de l'opinion publique et ont accompli des progrès dans le désengagement de l'État.

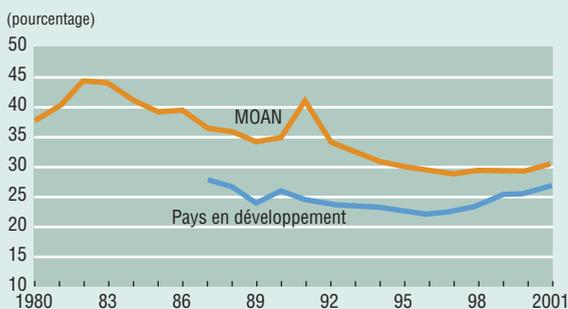
En général, les programmes de privatisation prévoient tout d'abord la constitution en société et la vente des entreprises publiques du secteur industriel, puis le processus plus complexe du désengagement de l'État des services publics et des institutions financières. Forcément, ce sont les



Graphique 1

L'État omniprésent

Bien que l'écart se rétrécisse, le ratio des dépenses et prêts nets de l'administration centrale au PIB dans les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord reste largement supérieur à la moyenne des pays en développement.



Source : FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*, septembre 2002 (Washington).



Un lourd héritage

Pour en finir avec le spectre de la planification centralisée

Adam Bennett

entreprises les plus rentables qui sont habituellement vendues les premières, parce qu'elles sont plus attractives pour les acheteurs et qu'elles ont moins de chances d'impliquer des licenciements à grande échelle. Quand arrive le tour des entreprises plus problématiques, le rythme des privatisations tend à ralentir. Il faut généralement plus de temps à l'État pour se désengager des services publics que des entreprises industrielles, parce que les parties intéressées sont à la fois les producteurs (employés) et les consommateurs (qui bénéficient généralement d'une subvention), et que les services privatisés (qui sont souvent des monopoles naturels ou de fait) nécessitent la mise en

place préalable de cadres réglementaires appropriés. Il est habituellement facile de vendre de petites institutions financières (solvables), mais les établissements de plus grande taille, comme les grandes banques commerciales, présentent plus de problèmes, en raison de leur forte influence sur la scène politique, de leur rôle de soutien du reste du secteur public, de leurs effectifs élevés et du coût probable de leur recapitalisation. C'est pourquoi le système financier de la plupart des pays de la région — y compris plusieurs où la privatisation a bien progressé de manière générale — reste dominé par les banques publiques. Parmi ces pays figurent l'Algérie, l'Égypte, l'Iran, la Libye, le Maroc, le Pakistan, le Soudan, la Syrie, la Tunisie et le Yémen.

Un nouveau rôle pour l'État

Si les pays de la région n'ont pas tous adhéré à l'économie de marché, ils ont presque tous tenté, à des degrés divers, de réduire les coûts budgétaires et d'améliorer l'efficacité en s'attaquant à différents problèmes complexes et politiquement sensibles, notamment la nécessité :

- d'élargir l'assiette de l'impôt et de réduire les déficits budgétaires;
- d'examiner les dépenses consacrées aux subventions, aux emplois publics, aux pensions de retraite et à la santé;
- d'accroître la transparence dans le cadre de la réforme de la gestion publique.

En raison de la lourde charge du secteur et des dépenses publiques, de l'étroitesse des assiettes de l'impôt et de la lenteur des réformes, la

plupart des pays de la région ont été constamment en situation de désépargne nette dans les années 80 et au début des années 90, le déficit budgétaire de leur administration centrale avoisinant en moyenne 7,6 % du PIB, contre 4,4 % dans l'ensemble des pays en développement. Dans la seconde moitié des années 90, toutefois, les déséquilibres budgétaires ont pu être corrigés dans une large mesure à la faveur d'une accélération des réformes et d'une plus grande rigueur budgétaire. En 2001, les déficits budgétaires avaient été ramenés à 1,1 % seulement du PIB en moyenne (graphique 2), même s'ils restaient élevés dans certains pays, comme le Liban et le Maroc. Globalement, l'amélioration

Progrès de la privatisation en Égypte et en Jordanie

Lancé en 1994, le programme de privatisation de l'Égypte fut l'un des premiers de la région. Dans un premier temps, l'État a exclu du budget toutes les entreprises publiques à partir de l'exercice 1992/93, éliminant ainsi toute possibilité de transfert ou subvention. Dans le secteur non financier, 314 entreprises, qui représentaient initialement 7 % de l'emploi total, ont été placées sous le contrôle de holdings sectoriels, chargés de céder leurs composantes sous surveillance officielle. En juin 2001, le nombre de holdings avait été ramené à 179 et les effectifs avaient été réduits de moitié environ. Les cessions ont pris des formes diverses : ventes à des investisseurs stratégiques, offres sur le marché boursier national, rachats par les employés et ventes d'actifs. Les recettes des privatisations ont atteint 4,9 milliards de dollars EU entre 1994 et 2001, soit 6 % du PIB.

En Jordanie, le programme de privatisation a bénéficié d'un cadre institutionnel précis, appuyé par des réformes législatives et réglementaires. Un Comité ministériel supérieur sur les privatisations a été établi en 1996 pour orienter le processus et une Cellule exécutive des privatisations a été mise en place pour servir de principal organe d'exécution. Le processus a été officialisé en 2000 par la loi sur les privatisations, qui a porté création d'un Conseil des privatisations présidé par le Premier Ministre, a transformé la Cellule exécutive en Commission exécutive et a établi un Fonds des recettes des privatisations. La loi sur les entreprises (1997), la loi sur la bourse (1997), la loi temporaire sur l'électricité (2002) et diverses lois sur les droits de propriété intellectuelle servent de référence. Les ventes d'actifs ont débuté en 1998; à ce jour, les recettes avoisinent 800 millions de dollars EU, soit environ 8,5 % du PIB de 2002.

ration de la situation budgétaire est allée de pair avec une réduction de l'inflation et des déficits de la balance des paiements, une augmentation des ressources aux fins de l'investissement du secteur privé et une accélération de la croissance.

Dans les pays producteurs de pétrole, en particulier ceux de la région du Golfe (y compris l'Arabie Saoudite), le renchérissement du pétrole ces dernières années a aidé indubitablement à transformer les déficits budgétaires en excédents. La dépendance à l'égard des prix pétroliers pour équilibrer les comptes étant une stratégie risquée, un grand nombre de pays producteurs de pétrole — mais non la totalité — adoptent aujourd'hui une perspective à plus long terme du «revenu permanent» du pays et utilisent des «fonds de stabilisation pétroliers» (ou équivalents) pour institutionnaliser l'épargne du surplus de recettes pétrolières dégagé pendant les périodes de vaches grasses.

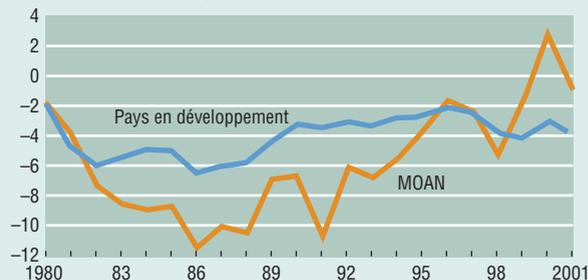
Pour réduire leur déficit, les pays doivent accroître leurs recettes budgétaires de façon à réduire au minimum les distorsions dans l'économie et en quantité suffisante pour limiter l'emprunt. À ces fins, ils ont décidé, dans un élan régional impressionnant, de mettre en place une taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Presque tous les nouveaux systèmes

Graphique 2

Plus près de l'équilibre

Les soldes budgétaires s'améliorent dans les pays du MOAN.

(en pourcentage du PIB)



Source : FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*, avril 2002 (Washington).

de TVA se caractérisent par des taux simples, peu d'exemptions et une administration efficiente. Cependant, quelques pays n'ont pas instauré de TVA, ni de taxes connexes. Il s'agit des pays du Golfe (qui n'ont pas de taxes), de la Libye, de la Syrie et du Yémen. En ce qui concerne la réforme de l'impôt sur le revenu, c'est assez différent. La plupart des systèmes de la région restent compliqués et opaques et sont gérés par de grandes administrations inefficaces, ce qui se traduit souvent par un recouvrement insuffisant et coûteux et par de la fraude. Des problèmes similaires se posent aux douanes, la majorité des pays appliquant des droits élevés et multiples, ainsi que de longues et pesantes procédures administratives, qui entravent le commerce extérieur et, partant, l'activité économique et la croissance en général.

Réduire les subventions

Un grand nombre de pays ont reçu en héritage de la planification centralisée toutes sortes de subventions, parfois explicites dans le budget et souvent implicites — contrôle des prix des services publics (d'où une baisse des bénéfices transférés au budget) ou soutien bancaire à des entités publiques (qui passe par le renflouement périodique de banques par l'État). Ces subventions se justifiaient rarement d'un point de vue économique. Elles n'étaient pas efficaces non plus. La plupart étaient coûteuses et produisaient des distorsions. Les subventions implicites qui prenaient la forme de prêts bancaires assortis de faibles taux d'intérêt ou passés par pertes et profits risquaient de fragiliser le système financier et de saper la confiance dans le système. Conscients de ces problèmes, la plupart des pays ont cherché à réduire les subventions et les contrôles des prix et à les rendre explicites, ou à mieux cibler les subventions existantes. Cependant, certains pays, comme l'Iran, la Libye et la Syrie, continuent d'accorder des subventions généralisées.

La taille de l'administration pose problème aussi. La masse salariale publique est élevée dans beaucoup de pays de la région — en partie un héritage de la planification centralisée. C'est une utilisation inefficace de la main-

d'œuvre (souvent qualifiée), qui pourrait être employée plus productivement dans le secteur privé (si les conditions étaient propices à son développement), et aussi une ponction sur le budget. La masse salariale de l'administration centrale dans la région avoisinait en moyenne 11 % du PIB pendant la seconde moitié des années 90, soit environ le double de l'ensemble des pays en développement. Pourtant, la réforme de la fonction publique n'a guère progressé, notamment parce que celle-ci est considérée comme un moyen pratique d'absorber le nombre croissant de chômeurs. Les dépenses militaires, dont la part dans le budget est elle aussi deux fois plus élevée que la moyenne des pays en développement, représentent également un lourd fardeau pour nombre de pays de la région. Toutefois, ces dépenses s'expliquent souvent par des tensions régionales permanentes. Le jour où ces tensions s'atténueront, il sera important de veiller à réduire les dépenses militaires.

Les services publics, y compris les retraites, les soins de santé et l'éducation, font face aussi à divers problèmes. Après la forte croissance démographique dans la plupart des pays de la région dans les années 60, la moyenne d'âge est faible, ce qui signifie que la plupart des régimes de retraite sont actuellement excédentaires, puisqu'il y a davantage de jeunes qui y contribuent que de retraités qui bénéficient des prestations. Cependant, cette situation masque un besoin urgent, dans de nombreux cas, de réformer ces régimes (de répartition pour la plupart), qui ne sont généralement pas viables d'un point de vue actuariel — ce qui apparaîtra clairement lorsque la génération aujourd'hui en âge de travailler prendra sa retraite. Il faudra particulièrement veiller à mieux aligner les prestations et la couverture sur les taux de cotisation, tout en évitant de faire supporter une trop lourde part du fardeau par le budget et les futurs cotisants. Plusieurs pays évitent ce calibrage difficile en établissant des régimes de capitalisation. Il s'agit notamment des pays producteurs de pétrole de la région du Golfe, qui ont utilisé leur surplus de recettes pétrolières à bon escient pour que les pensions futures puissent être financées par l'épargne plutôt que par les générations futures.

La majorité des pays de la région ont encore beaucoup à faire pour améliorer la fourniture et la couverture des soins de santé, bien que ceux-ci soient largement disponibles et de qualité dans certains pays (pays du Golfe, Jordanie, Liban, Libye, Soudan, Syrie et Tunisie). Certains pays ont amélioré le niveau des soins de santé dans les centres urbains, mais doivent encore étendre ces services aux zones rurales (Égypte et Yémen). Les résultats dans le domaine de l'éducation sont meilleurs : la majorité des pays offrent un enseignement jusqu'à la fin du secondaire, et beaucoup de jeunes vont à l'université. Comme dans les soins de santé, il existe dans quelques pays un déséquilibre entre les zones rurales et urbaines. Par ailleurs, un petit nombre de pays, comme l'Égypte et l'Iran, accordent peut-être trop d'importance à l'enseignement supérieur, d'où une offre excédentaire de diplômés universitaires.

Devenue le maître mot de la pensée économique moderne, surtout après la crise asiatique de la fin des années 90, la transparence est aujourd'hui jugée essentielle pour le bon développement de l'économie mondiale. L'efficacité

et l'équité des finances publiques d'un pays ne dépendent pas moins de la transparence que n'en dépendent d'autres éléments de l'économie d'un pays.

Traditionnellement, les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord sont à la traîne des autres pays en développement dans la promotion de la transparence, mais ils ont accompli des progrès importants ces dernières années pour réduire l'opacité de leurs finances publiques. Bien des pays — Djibouti, Égypte, Jordanie, Liban, Mauritanie, Pakistan, Soudan et Tunisie — ont notablement amélioré la communication des données budgétaires, et certains ont aussi accru la transparence du cycle budgétaire. Plusieurs pays ont soumis récemment leurs finances publiques à un examen des normes et des codes par le FMI. Les examens de la Mauritanie, du Pakistan et de la Tunisie ont été publiés et d'autres sont en cours.

Conclusions

Si la réforme du secteur public a bien avancé ces dix dernières années dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, il reste de quoi faire, tant dans le secteur public que dans d'autres domaines, pour que la région puisse réaliser son potentiel de croissance et réintégrer le marché international des capitaux. Comme le montre l'expérience d'autres régions, notamment de l'ex-URSS, il est possible de s'affranchir du fardeau de la planification centralisée à condition que la volonté politique existe et que l'opinion publique soutienne le processus de réforme, convaincue de ses avantages en termes de croissance et d'emploi. ■

Adam Bennett est Conseiller au Département Moyen-Orient du FMI.

Annual Report • Annual Meetings • Article IV Consultations • Articles of Agreement • Asian Crisis Response • Balance of Payments • Bookstores • By-Laws, Resolutions and Regulations • Calendar of Events • Communications • Conditionality • Commodity Prices • Country Assessments • Country Information • DSBB • Data Standards • Debt Relief • Directory of Economic Commodity and Development Organizations • Employment Opportunities • EMU • ESAF • Exchange Rates • Executive Directors • External Evaluation of ESAF • Finance & Development • Financial Statements • Frequently Asked Questions • Gold • Governors • Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) • How to apply for employment • How to order publications • IMF Contacts • IMF Institute • IMF Survey • Internships • Investments • Joint Vienna Institute • Joint World Bank-IMF • International Monetary Fund Library • Lending • Letters of Intent • Library • Management and Senior Staff • Memoranda of Understanding • Publications • Press Releases • Memorandum of Economic and Financial Policies • News • News Briefs • Officers of the IMF • Order Information, Publications • Organization Chart • Photographs • Policy Framework Papers • Press

Pour en savoir plus sur le FMI

www.imf.org