

RAPPORT DE LA BANQUE MONDIALE SUR LES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT

12877

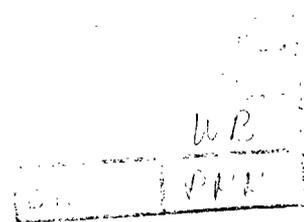
WORLD BANK REFORMS, RESULTS, AND FUTURE

REFORMS, RESULTATS

RESUME

HC 000
7 1990
FPE

Rapport de la Banque mondiale
sur les politiques de développement



L'ajustement en Afrique

Réformes, résultats
et chemin à parcourir

RESUME

Banque mondiale
Washington

Note au lecteur

La publication que voici reprend les grandes lignes de l'étude *L'ajustement en Afrique : réformes, résultats et chemin à parcourir*. Elle comprend l'avant-propos, le chapitre liminaire (légèrement modifié) et un encadré dans lequel on explique le choix du pays et de la période considérés. On y a reproduit aussi la table des matières de l'étude.

Le rapport lui-même est disponible en anglais (publié par Oxford University Press pour la Banque mondiale) et en français. Pour en commander un ou plusieurs exemplaires, prière d'utiliser le bon de commande qui figure au dos de la brochure.

© 1994 Banque internationale pour la reconstruction
et le développement/ BANQUE MONDIALE
1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433
Etats-Unis d'Amérique

Tous droits réservés
Fait aux Etats-Unis d'Amérique
Premier tirage : mars 1994

ISBN 0-8213-2796-8

∞ Imprimé sur du papier conforme aux normes des Etats-Unis
(American National Standard for Permanence of Paper for
Printed Library Materials, Z39.48-1984)

Avant-propos

UNE CROISSANCE ÉCONOMIQUE RAPIDE LARGEMENT partagée est essentielle à la réduction de la pauvreté en Afrique subsaharienne. Beaucoup de pays africains ont entrepris des programmes d'ajustement structurel pour inverser le recul économique des années 80 et stimuler la croissance. Toutefois, la croissance du PIB par habitant reste faible, ce qui soulève des questions préoccupantes quant à l'ampleur et à l'efficacité des réformes. C'est pourquoi la Vice-Présidence Economie du développement a entrepris une étude afin d'évaluer l'ampleur des réformes en Afrique, les résultats obtenus et le chemin qui reste à parcourir. Le rapport que voici, *L'ajustement en Afrique : réformes, résultats et chemin à parcourir*, résume les conclusions de ce travail. Il a pour pendant *Adjustment in Africa: Lessons from Country Case Studies* (Husain et Faruqee, 1994), qui décrit les réformes entreprises dans sept pays.

Les programmes d'ajustement sont nécessaires mais ne suffisent pas à stimuler la croissance économique. Comme l'explique en détail le rapport intitulé *L'Afrique subsaharienne : de la crise à une croissance durable* (Banque mondiale, 1989), il faut aussi continuer à investir dans le capital humain et l'infrastructure, s'attacher à renforcer les institutions économiques nécessaires au bon fonctionnement d'une économie de marché et développer la capacité technique du pays. Conscrité à l'ajustement, le présent rapport vise à compléter d'autres publications de la Banque mondiale sur divers aspects de la stratégie de développement à long terme de l'Afrique.

On y passe en revue les réformes généralement comprises dans les programmes d'ajustement en Afrique pendant la deuxième moitié des années 80 et on analyse la relation entre ces réformes et les résultats économiques. Les faits montrent que les résultats ont été variables et qu'aucun pays africain n'a encore parachevé la mise en place des réformes clés.

Il ne fait cependant pas de doute que l'ajustement est payant, puisque les pays qui sont allés le plus loin dans la pratique d'une bonne politique — en particulier macroéconomique — ont connu un regain de croissance. Cela dit, le niveau de croissance par habitant, même parmi les pays qui se sont le

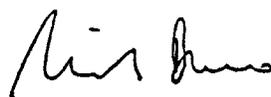
plus engagés dans le processus d'ajustement, reste toujours en deçà du niveau nécessaire pour obtenir un recul rapide de la pauvreté.

Que reste-t-il de route à parcourir? La conclusion du rapport est qu'en ce qui concerne les secteurs macroéconomique, commercial et agricole, il s'agira surtout de maintenir le cap des réformes. Dans le secteur financier et celui des entreprises publiques, il faudra quelque peu repenser la stratégie. Le rapport souligne le rôle que doit jouer l'ajustement dans l'amélioration du cadre législatif et réglementaire pour la fourniture des services sociaux de base et la protection de l'environnement.

Un programme de réforme économique ne peut réussir que si l'Etat en prend la responsabilité. Mais cette prise de responsabilité ne doit pas se limiter aux pouvoirs publics. Les responsables politiques doivent favoriser la création d'un large consensus sur la nécessité des réformes, afin que le bénéfice des programmes d'ajustement ne soit pas accaparé par de puissants groupes d'intérêts. L'un des principaux défis que posera aux Etats comme aux bailleurs de fonds la prochaine génération de programmes d'ajustement sera de trouver le moyen d'en faire reconnaître de plus en plus la nécessité et l'intérêt par la population.

L'étude que voici est la deuxième d'une série de rapports sur les politiques de développement dont l'objet est d'assurer une large diffusion aux résultats des travaux de la Banque mondiale sur des problèmes de politiques de développement. Traitant de questions de politique générale, ces ouvrages devraient nous aider à faire le point sur ce que nous savons — et sur ce que nous ignorons. Tout en restant accessibles aux non-spécialistes, ils devraient contribuer au débat entre universitaires et décideurs sur les objectifs et instruments de politique publique que l'on pense pouvoir recommander aux économies en développement. Et parce que ce sont des documents de recherche, ces ouvrages pourront aussi alimenter le débat, à l'intérieur comme à l'extérieur de la Banque, sur les méthodes analytiques employées et les conclusions tirées.

L'ajustement en Afrique est une étude des services de la Banque mondiale et les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles des Administrateurs ni des gouvernements qu'ils représentent.



Michael Bruno
Vice-Président, Economie du développement,
et Economiste en chef
Banque mondiale



Vue d'ensemble

DANS LES PAYS AFRICAINS QUI ONT ENTREPRIS DE grandes réformes de leur politique économique et qui persévèrent sur cette voie, l'ajustement commence à produire ses effets. Mais certains doivent encore mettre en oeuvre les réformes nécessaires au rétablissement de la croissance. Et même parmi les plus résolus, aucun n'a encore été jusqu'au bout du processus de restructuration.

Des 29 pays examinés ici (et qui sont énumérés dans l'encadré de la page 19), les six qui ont le plus amélioré leur politique macroéconomique entre 1981-86 et 1987-91 sont ceux qui ont enregistré la plus forte reprise. Leur progression médiane a été de près de 2 points de pourcentage du taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) par habitant, ce qui a fait passer leur taux médian de croissance d'un taux négatif à un taux annuel moyen de 1,1 % pour la période 1987-91. Les gains qu'ils ont enregistrés en croissance industrielle et sur le front des exportations ont été encore plus marqués. Et la croissance agricole s'est accélérée dans les pays qui ont allégé la charge fiscale de leurs agriculteurs. Par contre, les pays dont la politique ne s'est pas améliorée ont vu la croissance médiane de leur PIB tomber à -2 % par an, ce qui a probablement accru le nombre de leurs pauvres.

La mise en place des réformes a varié suivant les secteurs et les pays. Les pays considérés ici ont généralement mieux réussi à améliorer leur politique macroéconomique, commerciale et agricole que leur secteur public et financier. Près des deux tiers sont parvenus à mettre en place une meilleure politique macroéconomique et agricole pour la fin des années 80. Grâce également à un cadre macroéconomique amélioré, les pays ont pu s'en remettre davantage au marché pour l'obtention de devises et réduire les contrôles administratifs sur les importations.

L'oeuvre de réforme, toutefois, demeure inachevée. Aucun pays africain n'est parvenu à assainir sa situation macroéconomique — ce qui, en gros, eût exigé une inflation inférieure à 10 %, un déficit budgétaire très bas et un taux de change compétitif. Dans un tiers des pays, la politique macroéconomique s'est détériorée au cours de la décennie. En outre, on continue d'imposer lourdement les agriculteurs par offices de commercialisation interposés et/ou en pratiquant un taux de change surévalué. La plupart ont encore du chemin à faire dans la levée des barrières non tarifaires et l'adoption d'un niveau de protection à base de droits de douane modérés. Si elles n'ont pas, dans l'ensemble, diminué durant la période d'ajustement, les dépenses sociales sont quand même mal réparties entre santé et éducation. En ce qui concerne la réforme, politiquement difficile, des entreprises publiques et du secteur financier, on est encore loin du compte.

En outre, il est à craindre que les réformes entreprises jusqu'ici soient fragiles et ne fassent que replacer l'Afrique sur sa trajectoire de croissance lente des années 60 et 70. Cela dit, on espère que l'Afrique, comme il y a 30 ans l'Asie de l'Est, atteindra un rythme de développement plus soutenu. Pour cela, il faudra faire progresser la réforme macroéconomique — pour créer un environnement stable propice à l'essor de l'activité économique. Il faudra aussi donner une plus forte impulsion aux réformes dans le domaine du commerce, de l'agriculture et de la réglementation — pour créer un climat favorable aux affaires afin que l'Afrique devienne partie prenante dans l'économie mondiale. Et la réalisation d'une croissance dans l'équité passe par la volonté politique de s'attaquer aux problèmes des entreprises publiques déficitaires et des administrations pléthoriques — afin de dégager les ressources nécessaires à l'amélioration des services d'éducation et de santé de base pour les pauvres.

L'ajustement ne suffira pas à mettre les pays sur la voie d'une croissance qui soit durable et qui fasse reculer la pauvreté, objectif ultime du développement qui ne pourra être atteint qu'à condition d'appliquer de meilleures politiques économiques *et* d'investir davantage dans le capital humain, l'infrastructure et le renforcement des institutions, et à condition d'améliorer la gestion des affaires publiques. Il ne peut pas y avoir développement quand l'inflation est forte, la monnaie surévaluée, les agriculteurs accablés d'impôts, quand il y a pénurie de produits d'importation indispensables, quand les prix et la production sont lourdement réglementés, quand des services publics clés sont dans un état de

délabrement et que manquent des services financiers de base. En pareil cas, le développement n'est possible qu'au prix d'une restructuration fondamentale de l'économie. L'objectif des programmes d'ajustement structurel est donc de créer un cadre de mesures d'incitation favorables au marché pour encourager l'accumulation du capital et une meilleure allocation des ressources.

Le rapport que voici voudrait répondre à trois questions : Dans quelles proportions les pays africains engagés dans des programmes d'ajustement ont-ils modifié leurs politiques? Ces réformes ont-elles permis de relancer la croissance? Et quelles perspectives s'ouvrent à l'ajustement? En répondant à ces questions, le rapport fait avancer le débat sur l'ajustement en fournissant les données les plus complètes qui soient sur les changements intervenus dans l'action des pouvoirs publics en Afrique subsaharienne. Il examine soigneusement les faits pour voir si les réformes sont payantes et il signale à l'attention les domaines dans lesquels une réorientation de la stratégie d'ajustement s'impose. Il montre que les pays africains ont beaucoup fait pour améliorer leurs politiques et rétablir la croissance — mais qu'ils ont encore du chemin à faire pour mettre en place les politiques qui leur permettront de s'engager sur une trajectoire de croissance plus rapide et de faire reculer la pauvreté¹.

Les politiques s'améliorent progressivement

LES 29 PAYS AFRICAINS QUI FONT L'OBJET DE LA PRÉSENTE étude ont, au cours des années 80, élaboré des programmes d'ajustement destinés à remédier aux politiques malencontreuses qui ont été la cause principale de la baisse de 15 % enregistrée dans le PIB par habitant de l'Afrique entre 1977 et 1985. Quels en ont été les résultats? Les réformes macroéconomiques ont stimulé la compétitivité extérieure de ces pays tout en maintenant leur inflation à un niveau bas. Les réformes commerciales ont élargi l'accès aux produits d'importation nécessaires à leur croissance. Et l'allègement de la fiscalité dans le secteur agricole a aidé les pauvres tout en encourageant la production et les exportations.

- Sur le front macroéconomique, il y a eu nette amélioration dans six pays, léger progrès dans neuf et détérioration dans onze². Dans

l'ensemble, le déficit budgétaire a été réduit (d'une valeur médiane de 1,9 % du PIB entre 1981–86 et 1990–91) et l'inflation a été ramenée à des niveaux modérés. Et les pays à taux de change flexible (ceux qui ne font pas partie de la zone franc CFA) ont déprécié leur taux de change effectif réel de 50 % et réduit la prime de change du marché parallèle des devises (qui est tombée, en valeur médiane, de 60 % pendant la période 1981–86 à 25 % au cours des années 1990–91).

- Dans le domaine commercial, beaucoup de pays ont substantiellement réduit le nombre des importations soumises à des barrières non tarifaires et commencé à rationaliser la structure tarifaire. La plupart de ceux qui pratiquent un taux de change flexible sont passés à un système plus automatique d'obtention de devises.
- Dans le secteur agricole, deux tiers des pays de l'échantillon ont allégé la charge fiscale de leurs agriculteurs. Malgré la baisse considérable des prix réels des exportations, les changements de politiques se sont traduits, dans dix pays, par une hausse des prix réels à la production pour les exportateurs de produits agricoles. Des 15 États qui imposaient des restrictions majeures au secteur privé pour l'achat, la distribution et la vente des principales cultures vivrières avant l'ajustement, 13 se sont presque totalement désengagés de la commercialisation.

Peu de changements sont à signaler, toutefois, en ce qui concerne les entreprises publiques et le secteur financier.

- Les États africains n'ont cédé qu'une petite partie de leurs actifs. C'est ainsi qu'au Nigéria la valeur des privatisations effectuées entre 1988 et 1992 a représenté moins de 1 % de celle des privatisations opérées en Argentine, en Malaisie ou au Mexique, même en tenant compte du PIB moins élevé du Nigéria³. Les apports financiers explicites et implicites aux entreprises publiques demeurent élevés, mais le fait que les gouvernements aient mis fin à l'expansion du secteur est quand même un signe encourageant.
- Dans la plupart des pays africains, la demande de crédit émanant du secteur public reste, malgré les efforts de réforme entrepris, une lourde charge pour le secteur financier, dans la mesure où l'État à lui tout seul (hors entreprises publiques) absorbe plus de 30 % du crédit intérieur.

On gagne à appliquer de bonnes politiques

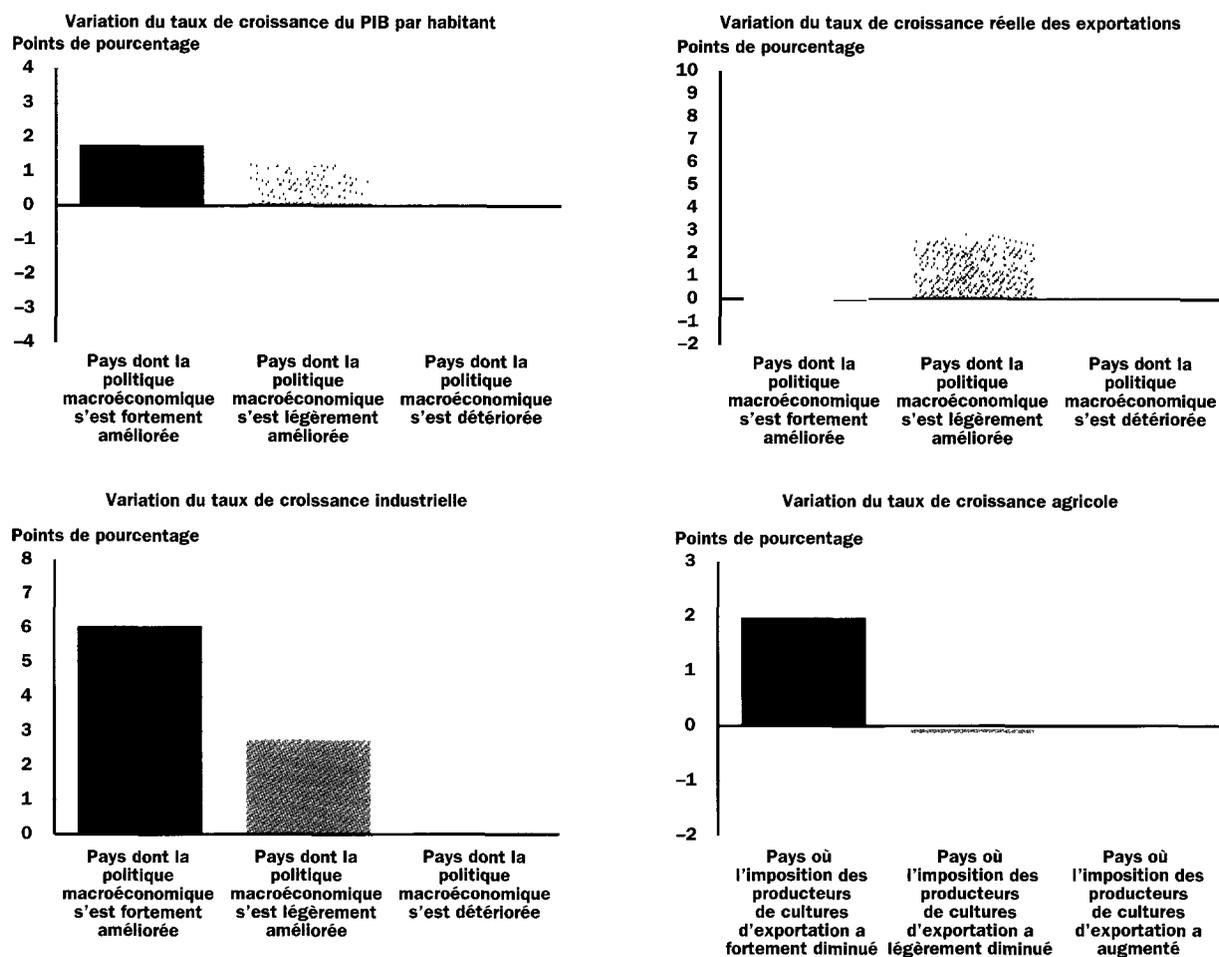
LES COÛTS DE L'AJUSTEMENT ONT FAIT COULER BEAUCOUP d'encre, mais on a moins parlé des avantages substantiels qui en résultent. La plupart des pays qui ont amélioré leur politique ont retrouvé des taux positifs de croissance du PIB par habitant. Pareil renversement de tendance montre que, judicieusement mises en oeuvre, les politiques d'ajustement donnent des résultats. Les taux de croissance du PIB par habitant restent faibles, certes, mais il ne serait pas raisonnable d'attendre des pays africains qu'ils connaissent rapidement l'essor des meilleures économies d'Asie et d'ailleurs. Même avant la crise macro-économique du début des années 80, l'Afrique subsaharienne affichait une croissance plus lente que les autres régions.

Comme nous l'avons déjà relevé, les six pays dont la politique macroéconomique s'est le plus améliorée ont enregistré un taux de croissance médiane du PIB par habitant de près de 2 points de pourcentage entre 1981-86 et 1987-91 (Figure 1). A titre de comparaison, l'augmentation a été de 1,5 point de pourcentage dans les pays dont la politique s'est légèrement améliorée, et ce taux a au contraire diminué de 2,6 points dans ceux dont la politique s'est détériorée. Le taux médian d'accroissement des exportations a progressé de près de 8 points de pourcentage dans les pays où la politique s'est le plus améliorée, et reculé de 0,7 point dans ceux qui ont connu une détérioration. Dans le premier groupe, la croissance industrielle a progressé de plus de 6 points de pourcentage, alors que l'augmentation n'a été que de 1,7 point dans le second. Enfin, les pays qui ont sensiblement allégé la charge fiscale des producteurs de cultures d'exportation ont vu leur taux médian de croissance agricole augmenter de 2 points de pourcentage, tandis que ceux qui l'ont alourdie ont enregistré une diminution de 1,6 point.

Les trains de mesures qui ont été prises pour remédier aux effets défavorables des chocs extérieurs et à l'extrême surévaluation des taux de change réels au début des années 80 ont largement porté leurs fruits. Les pays qui ont procédé à une dépréciation réelle de 40 % et plus entre 1981-86 et 1987-91 (tous des pays à taux de change flexible) ont vu leur taux de croissance médiane du PIB par habitant progresser de 2,3 points de pourcentage. Ceux dont le taux s'est apprécié (tous des pays à taux de change fixe) ont au contraire enregistré une baisse de 1,7 point.

Ces résultats attestent qu'il est payant d'améliorer sa politique. Qu'en est-il des avantages liés à l'application de bonnes politiques? Les pays qui

Figure 1 Variations médianes des taux de croissance annuels moyens des pays africains en cours d'ajustement entre 1981-86 et 1987-91



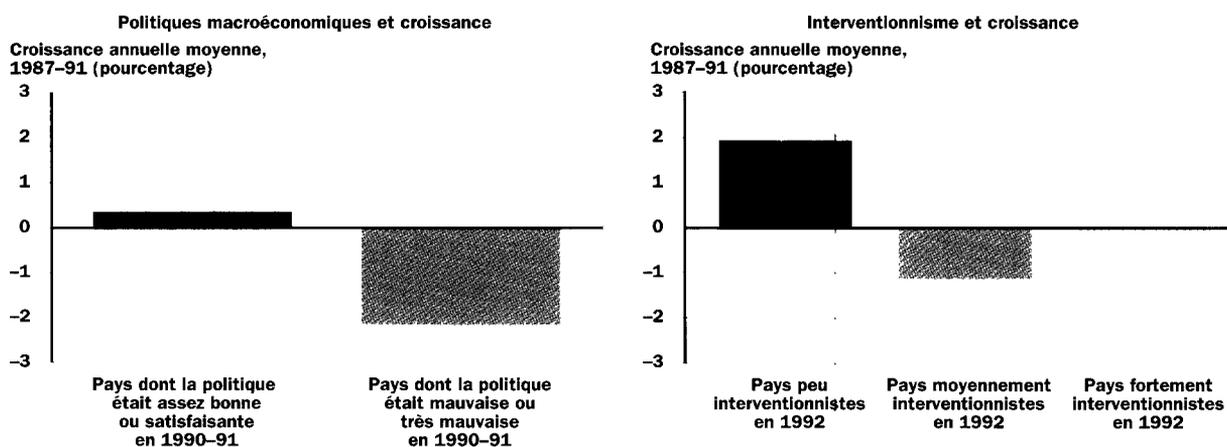
Note : On trouvera la liste des pays de chaque groupe en se reportant aux tableaux dont est tirée la figure.

Sources : Tableau 5.1 et Tableaux A.19, A.21 et A.22 de l'Annexe.

Dans les pays qui ont appliqué des réformes, la croissance du revenu, des exportations, de l'industrie et de l'agriculture a été plus rapide.

ont continué d'appliquer, ou qui ont fini par appliquer, une politique macroéconomique assez bonne ou satisfaisante pendant la période 1987-91 ont obtenu de meilleurs résultats que ceux qui ont suivi une mauvaise, voire très mauvaise, politique (Figure 2). Dans le premier groupe, le taux de croissance médiane du PIB par habitant a augmenté de 0,4 % par an durant cette période — chiffre faible, mais au moins positif, et qui marque un renversement de tendance par rapport aux baisses annuelles d'environ 1 % du début des années 80. Par contre, les

Figure 2 Orientations économiques et croissance médiane du PIB par habitant dans les pays africains en cours d'ajustement



Note : On trouvera la liste des pays de chaque groupe en se reportant aux tableaux dont est tirée la figure.

Sources : Tableau 5.1 et Tableau A.13 de l'Annexe.

pays du second groupe ont vu leur PIB médian par habitant baisser en moyenne de 2,1 % par an. Le degré d'intervention de l'Etat sur les marchés a également eu des effets sur la croissance : les pays peu interventionnistes ont vu la croissance médiane du PIB progresser de près de 2 % durant la période 1987-91, alors que les Etats plus interventionnistes ont enregistré des baisses de plus de 1 %.

Les pays qui ont su bien orienter leur politique économique ont enregistré une croissance plus forte de leur PIB par habitant.

Les transferts extérieurs ont facilité la croissance

L'augmentation des transferts extérieurs (à un rythme médian de 2,4 % du PIB entre 1981-86 et 1987-91) a également contribué au renforcement de la croissance. Seize pays ont bénéficié d'une augmentation des transferts. Dans les pays où ceux-ci ont augmenté (de 0,6 % du PIB en chiffres médians), la croissance médiane du PIB par habitant a progressé de 1,2 point de pourcentage. Dans ceux où ils ont au contraire diminué (de 0,6 % du PIB, en chiffres médians), la croissance du PIB par habitant s'est légèrement ralentie. Ces transferts extérieurs ont atténué les contraintes d'importation, financé des investissements et régulé la consommation, ce qui est précisément leur but. Mais, dans l'ensemble, les réformes de politique économique ont fait davantage pour la hausse des taux de croissance que les transferts extérieurs.

L'impact de l'ajustement sur les pauvres et sur l'environnement

Dans les pays africains qui ont entrepris des réformes et vu leur taux de croissance augmenter quelque peu, la situation de la majorité des pauvres est probablement meilleure et n'est, à peu près certainement, pas pire. Les pauvres vivent surtout en milieu rural et, en tant que producteurs, ils bénéficient généralement des réformes de l'agriculture, du commerce ou du régime des changes ainsi que de la suppression des monopoles dans d'importants secteurs de l'activité commerciale. En tant que consommateurs, que ce soit en milieu rural ou urbain, ils sont généralement touchés par la hausse des prix alimentaires. Mais les mesures d'ajustement ont rarement eu un gros impact sur le prix des produits alimentaires vendus sur les marchés libres ou parallèles, où s'approvisionnent la plupart des pauvres. Là où existait un rationnement généralisé, comme en Tanzanie, les prix réels de certains produits de consommation essentiels ont même baissé. De même, les licenciements d'employés du secteur public, qui sont au nombre de ceux que l'ajustement a le plus durement touchés, n'ont généralement pas entraîné une augmentation du nombre de pauvres; une bonne partie de ceux qui ont perdu leur emploi ont en effet retrouvé du travail, souvent en regagnant les zones rurales.

En l'absence d'études empiriques, il est difficile d'établir un lien net et précis entre les réformes entreprises au titre de l'ajustement et les changements intervenus dans l'environnement en Afrique subsaharienne. Dans la mesure où ces réformes ont favorisé une tarification de l'énergie, des engrais et de l'eau, proche de la vérité des prix, elles ont réduit le gaspillage au niveau de la distribution et de la consommation. Mais toutes les distorsions n'ont pas pour autant disparu, et il y a encore beaucoup de progrès à faire dans la mise en place de systèmes appropriés pour la taxation et la détermination des prix des ressources naturelles.

Pas de bonnes orientations — pas encore

MALGRÉ LES EFFORTS QU'ILS ONT FAITS POUR AMÉLIORER l'environnement macroéconomique, ouvrir leurs marchés et renforcer les secteurs public et financier, la plupart des pays africains n'appliquent pas encore de politiques qui seraient bonnes au regard des normes internationales. Même les plus performants mènent

une politique macroéconomique moins bonne que les nouvelles économies en voie d'industrialisation d'Asie. En dehors du Ghana, rares sont ceux dont la politique monétaire, budgétaire ou de change est à peu près acceptable. Et le Ghana est en retard sur d'autres pays engagés dans des programmes d'ajustement ailleurs — comme le Chili ou le Mexique — pour la réforme du commerce et des entreprises publiques.

Dans le domaine commercial, beaucoup de pays africains ont, en supprimant l'arsenal des restrictions aux importations, retrouvé leurs régimes d'avant la crise — aidés en cela, dans bien des cas, par d'heureuses dépréciations du taux de change qui ont rétabli leur compétitivité. D'autres pays qui n'ont jamais connu de crise macroéconomique grave, comme le Kenya ou le Zimbabwe, se sont peu à peu engagés sur la voie de la libéralisation de leurs importations. Les orientations actuelles des pays à taux de change flexible sont débarrassées des lourdes réglementations administratives d'avant l'ajustement, mais la plupart des pays africains ont encore quelques barrières non tarifaires et des tarifs douaniers dispersés et élevés.

L'orientation de la politique des prix agricoles et des autres mesures de réglementation des prix est plus difficile à chiffrer. La plupart des pays ont supprimé le contrôle des prix et les restrictions au commerce et à la détermination des prix des denrées alimentaires de base, et beaucoup ont supprimé les coûteuses subventions dont bénéficiaient les engrais (sans impact apparent sur la consommation de ces produits), tout en libéralisant la distribution. Mais l'Etat intervient toujours beaucoup dans la commercialisation des cultures d'exportation.

Des rares éléments d'information dont on dispose sur la réforme des entreprises publiques, il semble ressortir que les flux financiers à ces entreprises n'ont pas vraiment diminué, non plus que le volume des actifs détenus par l'Etat. Il n'y a pas eu non plus d'amélioration durable de l'efficacité des entreprises restées dans le secteur public. Ce manque de données tient en partie à des carences institutionnelles, mais probablement aussi au peu d'empressement mis par les gouvernements à obtenir des résultats.

Les réformes financières ont, elles aussi, pris du retard. La situation financière du secteur bancaire n'est pas bonne en raison des faiblesses de la gestion macroéconomique, ce qui conduit à la monétisation des déficits budgétaires par les banques. Cela tient également à la lenteur des réformes dans le secteur des entreprises publiques. Et cela reflète le fait que l'Etat continue de s'ingérer dans la gestion du secteur financier. Une

part importante des prêts accordés par les banques continue d'aller aux entreprises publiques, de sorte qu'il devient plus difficile au secteur privé d'emprunter.

Si les dépenses publiques de santé et d'éducation n'ont pas diminué durant la période d'ajustement — ce qui, en soi, est une réussite, compte tenu des problèmes budgétaires des pays africains —, il ne semble guère qu'elles aient pour autant augmenté. Et rien ne permet vraiment de dire qu'il y ait eu dans ces deux secteurs une quelconque réorientation des dépenses publiques en vue d'ôter la priorité à des programmes tertiaires onéreux pour la donner aux services de base qui ont le plus de chances d'atteindre les pauvres.

Mener l'ajustement à son terme

SI L'ON S'INSPIRE DES EXPÉRIENCES RÉUSSIES AILLEURS TOUT EN tenant compte des conditions propres aux pays d'Afrique subsaharienne, trois principes devraient guider les gouvernements africains dans leurs futurs programmes de réformes.

- **Appliquer la politique macroéconomique qui s'impose.** Il faut contenir les déficits budgétaires de manière à maîtriser l'inflation et éviter les problèmes de balance des paiements, et pratiquer des taux de change réalistes pour être plus compétitif sur les marchés internationaux et soutenir la convertibilité de la monnaie.
- **Encourager la concurrence.** Comme la concurrence incite aux gains de productivité et que les entreprises soumises à la concurrence sont plus efficaces que celles qui ont un accès privilégié au crédit ou aux devises, il faut impérativement la renforcer en Afrique par la déréglementation, la réforme du commerce et la privatisation des entreprises publiques.
- **Utiliser au mieux des moyens institutionnels limités.** Parce que la plupart des pays africains ont des moyens limités pour bien gouverner, la priorité devrait aller aux réformes de nature à réduire au maximum les interventions injustifiées de l'Etat sur les marchés. Il faudrait, par exemple, supprimer les offices de commercialisation, privatiser les entreprises publiques et remplacer les restrictions à l'importation par des tarifs douaniers.

Beaucoup de pays africains ont entrepris des réformes macroéconomiques, agricoles et commerciales qui vont dans la bonne direction, et la plupart des gouvernants sont d'accord sur ce qu'il reste à faire. Mais la réforme des entreprises publiques et du secteur financier n'a guère progressé, et on est bien moins d'accord sur la manière de procéder. La réforme de ces secteurs est particulièrement difficile en raison du poids de droits acquis à la faveur des interventions de l'Etat. L'existence d'un fort consensus social sur la nécessité d'améliorer la gestion des affaires publiques est donc indispensable si l'on veut progresser dans ce domaine.

Aller de l'avant lorsqu'il y a consensus

Appliquer la bonne politique macroéconomique. Les pays devraient poursuivre leur stratégie actuelle : éviter la surévaluation du taux de change et réduire au maximum l'inflation et les déficits budgétaires. L'application d'une bonne politique macroéconomique a été payante en Asie de l'Est et le sera également en Afrique — des progrès y sont, du reste, déjà perceptibles.

La plupart des pays de la région ont encore besoin de réduire leurs déficits et leurs pertes budgétaires indirectes (dont la couverture est assurée par le système bancaire) afin de moins avoir à recourir à l'inflation ou aux emprunts extérieurs pour leurs besoins de financement. Beaucoup de pays n'ont guère la possibilité de réduire l'ensemble de leurs dépenses publiques, mais la composition de ces dépenses peut et doit être améliorée. Le meilleur moyen de réduire les déficits est donc d'augmenter les recettes fiscales, mais il faudrait le faire sans pénaliser indûment les entreprises et en accordant moins d'exonérations fiscales à ceux qui ont des relations dans le monde politique.

L'épargne intérieure, relativement faible en Afrique par rapport à d'autres régions en développement, doit s'accroître pour financer les investissements. Il faudra absolument, dans un premier temps, éliminer les taux d'intérêt réels fortement négatifs. Mais, comme il n'est pas simple de définir d'autres mesures de nature à encourager l'épargne privée, la meilleure solution, à court terme, sera d'accroître l'épargne publique. A long terme, le plus sûr moyen de faire progresser l'épargne sera de stimuler la croissance, parce que croissance et épargne se renforcent mutuellement en un cercle vertueux : une croissance forte engendrant une épargne forte qui mène à une croissance plus forte.

Alléger la charge fiscale de l'agriculteur. Dans le secteur agricole, il faudra essentiellement continuer d'alléger la charge fiscale qui pèse sur les

agriculteurs en libéralisant les prix et la commercialisation et en réduisant la protection dont bénéficie l'industrie. Il y a eu des progrès, mais les pays doivent faire davantage pour aider les agriculteurs, et la suppression des entreprises parapubliques de commercialisation agricole, en particulier pour les cultures d'exportation, doit figurer en bonne place dans leur programme d'action. Libéraliser les marchés, afin de mettre en concurrence les agents du secteur privé et les entreprises parapubliques, et lier les prix à la production aux prix pratiqués sur les marchés mondiaux pourraient, dans un premier temps, constituer d'utiles mesures de transition. Ces réformes peuvent aider les agriculteurs à tirer pleinement parti de la dépréciation du taux de change, laquelle autrement ne pourrait servir qu'à assurer la rentabilité financière des entreprises parapubliques.

Il faut veiller à ne pas compromettre les efforts de libéralisation du marché par des procédures d'octroi de licences restrictives et autres interventions qui favorisent injustement les entreprises de commercialisation parapubliques. Les négociants se voient souvent confrontés à un maquis de réglementations — pour l'octroi de licences, le transport, le mouvement des marchandises, les heures et lieux d'échange ainsi que les poids et mesures —, autant d'obstacles encombrants qu'il faut absolument faire disparaître pour stimuler la rentabilité et la production agricoles. Il est important aussi de progresser simultanément sur le front du développement. En améliorant la qualité des dépenses publiques de transport, d'infrastructure rurale ainsi que de recherche et de vulgarisation agricoles, on multipliera les avantages de l'amélioration de la politique agricole.

Priorité aux exportateurs. Vu l'importance des exportations pour la croissance, les pays devraient être attentifs aux besoins des exportateurs et se fixer pour règle de leur donner la priorité. Un moyen facile de le faire est de supprimer les réglementations superflues — en leur donnant automatiquement accès aux devises, en supprimant les monopoles d'exportation et en facilitant leur accès aux intrants intermédiaires et aux biens d'équipement. Les Etats doivent aussi encourager les participations d'entreprises étrangères, parce que celles-ci peuvent apporter ce qu'il faut de contacts et de connaissances en production pour s'implanter sur les marchés mondiaux. Les gouvernements et les organisations internationales devraient renoncer à choisir des « gagnants » — autrement dit, à privilégier certaines exportations — parce qu'ils ont régulièrement fait de mauvais choix dans le passé. Les zones franches industrielles ont rarement été plus efficaces que de simples zones de

libre-échange ou de production sous contrôle douanier; il est donc important de trouver d'autres formules pour aider les exportateurs à éviter les écueils d'ordre administratif, réglementaire et tarifaire. L'une des priorités est d'en imaginer une qui permette aux exportateurs d'avoir accès à des intrants en franchise de droits.

Parce qu'ils partent d'un niveau très bas, les pays africains ont un potentiel de croissance des exportations très considérable. Un accroissement même modeste de leur part des marchés mondiaux représenterait une énorme croissance. L'avenir est aux exportations non traditionnelles, mais les exportations traditionnelles doivent toujours faire partie d'une stratégie d'ouverture sur l'extérieur. Il suffirait que ces produits traditionnels à forte intensité de main-d'oeuvre, comme les vêtements et les chaussures, gagnent ne serait-ce qu'une part infime du marché mondial pour donner un essor considérable aux exportations de la région. Cela ne veut pas pour autant dire que les pays africains doivent négliger leurs exportations traditionnelles de produits primaires, même celles pour lesquelles la demande mondiale est limitée. Bien que détenant déjà une part importante du marché pour un petit nombre de produits agricoles de base, en particulier du cacao, les pays africains peuvent encore accroître cette part. Une bonne politique et de bons investissements d'infrastructure ainsi que de recherche et de vulgarisation peuvent aider les producteurs africains à améliorer leur productivité et à supplanter ceux dont les coûts de production sont plus élevés (comme l'ont fait l'Indonésie et la Malaisie).

Rationaliser les barrières aux importations. Les pays africains ont avancé sur la voie de la libéralisation des importations, mais la plupart n'en sont encore qu'à mi-parcours. Ils doivent continuer à éliminer les barrières non tarifaires (BNT) dans l'intérêt de la rationalisation du régime commercial et de la transparence. L'effort devrait porter non pas sur un réglage de précision des niveaux tarifaires, mais sur l'établissement d'un calendrier réaliste de substitution de droits de douane aux barrières non tarifaires. Même des droits très élevés, s'ils ne sont imposés que pour une période bien précise, peuvent servir les objectifs de l'ajustement. Dans un deuxième temps, il faudra simplifier la structure tarifaire, ramener les taux les plus élevés à des niveaux plus modérés et instaurer une taxe minimum — à condition que les exportateurs aient accès aux importations en franchise. Souvent, ces réformes peuvent générer suffisamment de recettes pour compenser un abaissement relativement important de l'ensemble des droits, tout en contribuant à la création d'un environnement plus compétitif et à la réalisation de gains de productivité. Cela

dit, il ne faudrait pas sacrifier les recettes budgétaires à la recherche d'une structure tarifaire minimale et parfaitement uniforme.

Repenser l'ajustement lorsque les résultats sont moins bons — et le consensus moins large

Privatiser les entreprises publiques. Jusqu'ici, les efforts de privatisation et d'amélioration des résultats des entreprises publiques se soldent par un maigre bilan. Les gouvernements africains ont résisté à la privatisation, en particulier des entreprises publiques les plus importantes. Mais les solutions de rechange — leur imposer de strictes contraintes budgétaires, leur donner plus d'autonomie et les astreindre à une gestion commerciale — ne marchent que rarement.

Ailleurs, les pays arrivent à contourner les obstacles à la privatisation et leur expérience pourrait être utile à l'Afrique. Certains ont favorisé une plus large répartition du capital en délivrant aux particuliers des bons pour l'achat d'actions d'entreprises publiques ou en réservant des parts de capital aux employés. D'autres utilisent différentes formules d'investissement privé et font appel à des sociétés de holding pour améliorer la gestion des entreprises. Les désengagements sans cession d'actifs — par voie de leasing, de concessions et de contrats d'intéressement au rendement — peuvent faire intervenir davantage le secteur privé dans la gestion des services publics de distribution et autres monopoles naturels et en améliorer la productivité.

Engager les réformes financières avec prudence. Dans l'ensemble, la démarche suivie pour développer le secteur financier est la bonne, mais on a trop cru aux remèdes miracles et les réformes en ont pâti. Il faut que les pays africains continuent d'appliquer une stratégie en trois volets : réduire la répression financière, rétablir la solvabilité des banques et améliorer l'infrastructure financière. Mais les programmes d'ajustement se sont trop hâtés d'assainir les bilans et de recapitaliser les banques dans un environnement pauvre en institutions et où les principaux emprunteurs (l'Etat et les entreprises publiques) étaient financièrement aux abois. Souvent, on est parti du principe que l'on pouvait améliorer les résultats des banques simplement en retirant de leur bilan les créances douteuses, en nommant de nouveaux directeurs et en y injectant de nouveaux capitaux pour porter leurs fonds propres à des niveaux conformes aux normes internationales. Ces mesures se sont souvent révélées insuffisantes pour plusieurs raisons : on ne les a pas accompagnées des

changements macroéconomiques et structurels nécessaires, les directeurs de banque ont continué à être exposés à des ingérences politiques, et les moyens de réglementation et de supervision étaient insuffisants et ne pourraient être développés qu'à la longue.

Il serait plus prudent, pour rétablir la solvabilité des banques, de réduire les effectifs des banques publiques, de les privatiser si possible et d'encourager l'entrée de nouvelles banques sur le marché. La plupart des pays africains ne disposant pas des moyens nécessaires pour réglementer et superviser, il s'agirait donc de concevoir un système financier qui offre une protection supplémentaire contre le risque, en fixant des ratios de fonds propres supérieurs à la normale, en faisant davantage appel aux banques étrangères et en limitant l'entrée aux banques réputées et dotées d'une bonne assise financière. Les pays doivent concilier deux nécessités : intensifier la concurrence et assurer la solvabilité des établissements financiers.

Améliorer la gestion du secteur public demeure un objectif majeur pour l'avenir — mais cela va probablement au-delà de ce que les réformes d'ajustement peuvent, à elles seules, accomplir. Le plus difficile, peut-être, sera de se doter d'une fonction publique suffisamment efficace pour fournir les éléments nécessaires au bon fonctionnement d'une économie de marché, notamment un bon cadre macroéconomique et juridique et un système de prestation de services sociaux de base en rapport avec l'objectif de croissance dans l'équité. Il devient de plus en plus patent qu'accaparés par le souci de contenir les coûts de la fonction publique, les programmes d'ajustement ont bien moins réussi à trouver réponse aux problèmes plus fondamentaux du secteur public — manque de transparence et de responsabilité du personnel, pratiques de recrutement et de rémunération du personnel sans rapport avec la productivité et les compétences techniques, schémas de mobilisation des ressources régressifs, dépenses contraires aux priorités du développement et capacité d'analyse directionnelle limitée. D'où la nécessité de s'attaquer, par une approche plus large, aux difficiles problèmes posés par le renforcement des structures administratives et la création des conditions nécessaires aux améliorations de gestion.

Un effort d'ajustement accru, et non moindre, serait bon pour les pauvres et l'environnement

Les données recueillies au Brésil, en Côte d'Ivoire et au Pérou montrent que l'absence d'ajustement est ce qui nuit le plus aux pauvres et ce

qui en accroît le plus le nombre. Il est donc essentiel, pour faire reculer la pauvreté, de s'attaquer aux distorsions fondamentales de l'action des pouvoirs publics qui inhibent la croissance.

Les pauvres bénéficieront davantage d'une augmentation de la croissance si les investissements de valorisation des ressources humaines sont protégés durant la période d'ajustement et si le train de mesures appliquées contribue à éliminer sur les marchés de l'emploi, de la terre et des produits des distorsions qui leur sont défavorables. L'ajustement aurait pu et dû faire davantage pour lutter contre la pauvreté. Les choses ont commencé à changer ces dernières années avec les efforts déployés dans le cadre des programmes d'ajustement pour améliorer les dépenses publiques dans les secteurs sociaux. Mais le problème fondamental pour le développement de l'Afrique que constitue l'amélioration de son capital de ressources humaines appelle autre chose qu'un simple changement de politique : cela demande un effort soutenu d'investissement et de renforcement institutionnel.

Outre réduire la pauvreté, les programmes d'ajustement en Afrique subsaharienne peuvent promouvoir l'utilisation judicieuse des ressources naturelles par l'application de réformes affectant la détermination du prix des produits agricoles et forestiers, des produits pétroliers, de l'énergie, etc. Mais les politiques macroéconomiques et celles qui s'appliquent à de larges secteurs de l'économie ont un caractère très général et ne peuvent pas remplacer des interventions spécifiques dans le domaine de l'environnement. Concevoir des systèmes efficaces de protection de l'environnement lorsqu'on dispose de moyens institutionnels limités n'est pas chose facile. Il peut être préférable d'inciter les entreprises et les collectivités à protéger l'environnement plutôt que de s'en remettre à l'Etat pour qu'il réglemente et fasse appliquer les règlements. Il en va de la solution de beaucoup de problèmes d'environnement comme de la pauvreté : cela exige une réforme des orientations, des investissements et un effort de renforcement institutionnel.

Aide et croissance

L'aide aux pays africains doit être structurée de manière à accélérer et non à retarder la croissance. La progression des revenus entraîne l'accroissement de l'épargne intérieure et, à terme, réduit la dépendance à l'égard de l'épargne étrangère. Mais une aide abondante — et elle l'est actuellement — risque de provoquer un relâchement de la rigueur budgétaire et de financer, de ce fait, l'ajournement des réformes du

secteur public. C'est pourquoi l'accroissement des flux d'aide devrait être lié à la mise en route de programmes de réformes énergiques et à une meilleure gestion des affaires publiques. Le financement de programmes d'ajustement adaptés à chaque pays qui aient de bonnes chances de se solder par des réformes substantielles pose un problème crucial, celui de savoir comment concevoir des mécanismes de transfert et comment répartir l'aide entre pays et secteurs de manière à favoriser la mise en place d'un cadre de politique économique et d'investissement de nature à générer une forte accumulation de capital et un accroissement de l'épargne publique. Un autre problème essentiel est de faire en sorte que l'aide serve d'appui aux réformes sans introduire de distorsions dans les marchés des devises et de l'emploi, afin de consolider et non d'affaiblir les institutions. L'un des obstacles majeurs à surmonter dans l'avenir sera d'aider les Etats à renforcer l'ancrage national des programmes d'ajustement et à s'assurer le soutien des groupes d'intérêt qui ont le plus à gagner à la mise en place de ces réformes.

Les efforts des bailleurs de fonds pour ramener l'encours de la dette des pays africains à des niveaux soutenables peuvent, lorsqu'ils sont liés à de vigoureux efforts d'ajustement, aider les pays à recueillir les fruits des réformes. La charge de la dette de beaucoup de pays africains est énorme et, même dans l'optique des propositions d'allègement de la dette à des conditions très favorables actuellement envisagées, beaucoup seront encore trop lourdement endettés. Jusqu'ici, l'aide et les prêts qui leur sont consentis à des conditions libérales ont plus que compensé les paiements de service de la dette. Mais, à moyen et à long terme, à mesure que les pays adopteront de meilleures politiques, le surendettement va probablement faire obstacle à l'investissement privé. Et le fardeau du service de la dette risque de mordre sur le surcroît de recettes à l'exportation et d'épargne intérieure qui pourrait autrement être consacré à des objectifs de développement à long terme. L'abaissement de l'encours de la dette à un niveau supportable améliorerait les perspectives de développement des pays qui entreprennent une réforme complète et soutenue de leur économie. Cela veut dire qu'il faut repenser l'actuelle stratégie de réduction de la dette, qui laisse encore beaucoup de pays aux prises avec un service qui dépasse leur capacité de financement. L'effort devrait viser en priorité à ramener l'encours à un niveau soutenable, même si cela conduit à appliquer un traitement différent selon les pays.

Cela dit, même avec une politique transformée, un niveau d'épargne plus élevé et des investissements accrus, les pays africains auront encore

besoin d'une aide extérieure exceptionnelle au moins pendant dix ans encore. Mais ils ne sauraient s'attendre à un accroissement des flux de ressources étrangères s'ils n'entreprennent pas les réformes économiques qui s'imposent pour stimuler la croissance et réduire la pauvreté. Et il est peu probable que ces réformes aient lieu tant que les conditions d'une saine gestion des affaires publiques ne seront pas réunies.



L'ajustement est l'indispensable première étape sur la voie qui mène à une croissance soutenable de nature à faire reculer la pauvreté. Mais les programmes d'ajustement en Afrique subsaharienne ont été victimes des trop grands espoirs qu'ils avaient fait naître, ce qui était dû en partie à la capacité de réduction de la pauvreté réelle que l'on attribuait à la croissance économique. Certains partisans de l'ajustement ont cru que cela pourrait rapidement placer les pays africains sur la voie d'une croissance beaucoup plus forte qu'auparavant. Trop souvent, on a trop peu cherché à savoir si le bilan économique globalement décevant de l'Afrique représente un échec pour celle-ci ou pour l'ajustement. Les adversaires de cette politique ont dénoncé, à tort, l'ajustement comme une alternative à l'application de mesures de nature à contribuer au développement à long terme. La confusion qui en a résulté a parfois conduit à des débats stériles sur l'efficacité des politiques d'ajustement. Surtout, cela a pu susciter un pessimisme exagéré parmi les pays africains et les bailleurs de fonds. Ce pessimisme est injustifié puisqu'il y a eu progrès. Le retournement de tendance de la croissance montre que l'ajustement — même imparfaitement appliqué — peut remettre les pays africains sur la voie du développement.

Notes

1. Schadler et al. (1993) ont étudié des questions analogues pour le groupe des pays qui ont accès à la Facilité d'ajustement structurel renforcée du Fonds monétaire international. Ils ont utilisé une méthode différente mais sont parvenus en gros aux mêmes conclusions.

2. On ne dispose de données macroéconomiques complètes que pour 26 pays.

3. Les données concernant la valeur des privatisations proviennent de Schwartz et Lopes (1993).

Pays et périodes considérés dans l'étude

CETTE ÉTUDE PORTE SUR 29 PAYS D'AFRIQUE SUB-SAHARIENNE qui ont mis en oeuvre des programmes d'ajustement structurel entre 1987 et 1991 (voir le tableau ci-dessous). Nous avons exclu les toutes petites économies, dont certaines avaient des programmes d'ajustement, parce qu'on a peu d'informations à leur sujet et parce que l'aide extérieure a une incidence disproportionnée sur leurs résultats macroéconomiques. Ont également été exclus les pays qui n'avaient pas de programme d'ajustement pendant la période considérée, soit parce qu'ils étaient en proie à une grande agitation sociale ou à la guerre civile pendant la majeure partie de cette période, soit parce qu'ils poursuivaient de longue date des politiques judicieuses et étaient moins touchés par les problèmes extérieurs apparus au début des années 80 (c'était principalement le cas des pays membres de l'Union douanière d'Afrique australe). Nous avons également exclu Maurice, qui a « passé le cap » de l'ajustement au milieu des années 80.

La « période d'ajustement » correspond à 1987-91, bien que cela puisse ne pas être tout à fait le cas pour certains pays. Nous avons choisi de la faire débuter en 1987, parce qu'à cette date plus de la moitié des pays avaient entrepris un programme de réformes, et de l'arrêter en 1991, parce que c'est la dernière année pour laquelle on disposait de données macroéconomiques pour tous les pays considérés. Certains d'entre eux, comme le Ghana, le Kenya et le Malawi, avaient en fait lancé leur programme d'ajustement au début des années 80 et avaient déjà appliqué des réformes durables en 1987. D'autres, comme la Côte d'Ivoire et la Zambie, avaient aussi entrepris des ajustements au début des années 80, mais ils étaient ensuite revenus sur certaines réformes importantes, puis avaient adopté ultérieurement d'autres programmes. Enfin, plusieurs pays, comme le Burkina Faso, le Rwanda, la Sierra Leone et le Zimbabwe, n'ont engagé de réformes que très tardivement.

Classement des pays

<i>Pays figurant dans l'échantillon étudié (pays ayant procédé à des ajustements entre 1987 et 1991)</i>	<i>Pays ne figurant pas dans l'échantillon</i>			
	<i>Petits pays^a</i>	<i>Pays en proie à des troubles civils</i>	<i>Autres pays</i>	
Bénin	Mauritame	Cap-Vert	Angola	Botswana
Burkina Faso	Mozambique	Comores	Ethiopie ^b	Lesotho
Burundi	Niger	Djibouti	Liberia	Maurice
Cameroun	Nigeria	Guinée équatoriale	Somalie	Namibie
Congo	Ouganda	São Tomé-et-Principe	Soudan	Swaziland
Côte d'Ivoire	Republique centrafricaine	Seychelles	Zaire	
Gabon				
Gambie	Rwanda			
Ghana	Senegal			
Guinée	Sierra Leone			
Guinée-Bissau	Tanzanie			
Kenya	Tchad			
Madagascar	Togo			
Malawi	Zambie			
Mali	Zimbabwe			

a Moins de 500 000 habitants en 1991

b La guerre civile a récemment pris fin en Ethiopie et le pays a entrepris un vaste programme de réformes

Table des matières du rapport

Avant-propos	<i>xiii</i>
L'équipe du rapport	<i>xv</i>
Remerciements	<i>xvii</i>
Définitions et notes sur les données	<i>xix</i>
Vue d'ensemble	1
Les politiques s'améliorent progressivement	3
On gagne à appliquer de bonnes politiques	5
Pas de bonnes orientations — pas encore	8
Mener l'ajustement à son terme	10
Notes	18
1 Pourquoi l'ajustement était nécessaire en Afrique	19
Pourquoi la stagnation et le recul	23
L'indispensable réorientation des politiques	39
Notes	47
2 Vers l'application d'une bonne politique macroéconomique	49
Réduction — mais non résorption — des déficits budgétaires	51
Une politique monétaire essentiellement sur la bonne voie	55
Des progrès inégaux en politique de change	58
D'autres progrès sont à faire en politique macroéconomique	64
Notes	67
3 Libérer les marchés	69
Réformes commerciales	70
Réformes agricoles	86
Laisser les autres marchés opérer	100
Mise en place d'un cadre incitatif approprié : bilan inégal	108
Notes	111

4 Réformer le secteur public	113
Réforme des entreprises publiques : peu de signes de progrès majeurs	115
Réformes financières : peu de signes de progrès durables	125
Améliorer la gestion du secteur public : un défi à long terme	137
Notes	147
5 Les dividendes de la réforme	149
Comment évaluer les dividendes de la réforme	150
Une bonne politique macroéconomique est bonne pour la croissance	152
L'agriculture progresse plus rapidement	165
L'industrie progresse	167
Les exportations se développent	173
La réaction de l'investissement et de l'épargne ne vient pas vite	174
Notes	179
6 Pauvreté et environnement	183
Ajustement, croissance et pauvreté	184
L'environnement	199
Notes	206
7 Mener l'ajustement à son terme	207
Les principes directeurs de l'ajustement	209
Aller de l'avant là où il y a consensus	211
Repenser l'ajustement là où les succès — et le consensus — sont plus discutables	228
La réforme des orientations et les pauvres	244
Politiques d'ajustement et environnement	247
La dette, l'aide et l'ajustement	250
Renforcer l'adhésion à la réforme	255
Conclusion	257
Notes	259
Annexe A : Tableaux statistiques	261
Annexe B : Indices de variation et d'orientation de la politique macroéconomique	299
Annexe C : Indicateurs de la politique agricole	313
Bibliographie	317

Encadrés

- 1.1 La politique suivie agit sur la croissance 25
- 1.2 L'occasion manquée du Nigéria 36
- 1.3 Pays et périodes considérés dans l'étude 40
- 1.4 Ajustement et développement durable 42
- 1.5 Le Ghana : de l'ajustement au développement 45
- 2.1 Différence de politiques monétaires et budgétaires entre régimes à taux de change fixe et à taux de change flexible 60
- 2.2 Une dévaluation n'est pas nécessairement inflationniste 62
- 3.1 Qu'est-ce qu'une réforme commerciale et à quoi la reconnaît-on? 74
- 3.2 Réforme commerciale à Maurice et au Ghana 77
- 3.3 Importations sur fonds propres 79
- 3.4 Inverser le déclin de la noix de cajou en Tanzanie 93
- 3.5 Réforme de la commercialisation du maïs 98
- 3.6 Ce que signifierait la suppression du subventionnement des engrais 101
- 3.7 Dur climat pour les affaires en Afrique 102
- 3.8 Obtenir un meilleur kilométrage de la réforme pétrolière 104
- 4.1 Restructuration des entreprises publiques : des résultats encourageants au Zimbabwe 125
- 4.2 Contrats de location et concessions pour les sociétés assurant des services publics 126
- 4.3 Réforme des finances publiques au Ghana 144
- 4.4 Modifications des dépenses publiques au Kenya 146
- 5.1 Pourquoi la progression du taux de croissance du PIB par habitant 159
- 5.2 Avantages comparés des régimes de taux de change fixe et flexible 162
- 5.3 Pourquoi l'agriculture se développe plus vite au Nigéria qu'au Ghana 167
- 5.4 La réponse de l'offre globale tend à être lente à court terme 168
- 5.5 Comment savoir s'il y a désindustrialisation 170
- 6.1 Le cas de la Côte d'Ivoire : les conséquences d'une récession et de mesures d'ajustement inadéquates 189
- 7.1 Promouvoir les exportations dans le contexte de la mondialisation des échanges 218
- 7.2 Le risque de saturation des marchés d'exportation en Afrique : sans gravité dans la majorité des cas 220
- 7.3 Une formule originale de privatisation : celle des bons en Mongolie 236

Figures du texte

- 1 Variations médianes des taux de croissance annuels moyens des pays africains en cours d'ajustement entre 1981-86 et 1987-91 6

2	Orientations économiques et croissance médiane du PIB par habitant dans les pays africains en cours d'ajustement	7
1.1	Croissance annuelle moyenne du PIB par habitant, 1965–85	20
1.2	PIB par habitant	21
1.3	Croissance annuelle moyenne des exportations	22
1.4	Prime de change du marché parallèle	26
1.5	Consommation des administrations publiques en pourcentage du PIB	27
1.6	Ouverture sur l'extérieur de certains groupes de pays, 1965–85	28
1.7	Termes de l'échange de marchandises	30
1.8	Variations du taux de croissance du PIB par habitant et du revenu extérieur en Afrique subsaharienne, à différentes périodes	34
1.9	Education et croissance du PIB par habitant	44
2.1	Indicateurs budgétaires pour les pays africains en cours d'ajustement	53
2.2	Termes de l'échange de marchandises et taux de change effectif réel	64
2.3	Evolution des politiques macroéconomiques, 1981–86 à 1987–91	66
3.1	Evolution de la politique commerciale de divers pays durant la période d'ajustement	76
3.2	Evolution du degré de restriction des importations au Ghana	80
3.3	Variation des prix réels à la production pour les exportations agricoles, 1981–83 à 1989–91	88
3.4	Variation de la fiscalité globale dans le secteur agricole, 1981–83 à 1989–91	90
3.5	Variation de la fiscalité explicite et implicite dans le secteur agricole, 1981–83 à 1989–91	91
4.1	Masse salariale du secteur public	139
5.1	Variation de la croissance annuelle moyenne du PIB par habitant, 1981–86 à 1987–91	153
5.2	Croissance annuelle moyenne du PIB par habitant : variation effective entre 1981–86 et 1987–91 et variation projetée d'après les transferts extérieurs	155
5.3	Relation entre l'environnement extérieur et la croissance du PIB par habitant, 1981–86 à 1987–91	157
5.4	Changements de politique macroéconomique et croissance du PIB par habitant, 1981–86 à 1987–91	160
5.5	Relation entre la croissance agricole et deux paramètres de la politique agricole, 1981–86 à 1987–91	166
5.6	Variation de la croissance des secteurs industriel et manufacturier, 1981–86 à 1987–91	171
5.7	Variation médiane de la croissance des exportations réelles, 1981–86 à 1987–91	174
5.8	Variation médiane de la part de l'investissement intérieur brut dans le PIB, 1981–86 à 1987–91	176

- 5.9 Variation médiane de la part de l'épargne intérieure brute dans le PIB, 1981-86 à 1987-91 178
- 6.1 Distribution du budget de l'éducation dans quelques pays africains 198
- 7.1 Incidence des conditions de réaménagement sur la charge du service de la dette pour les pays africains à faible revenu lourdement endettés, 1991 252

Tableaux du texte

- 1.1 Transferts de capitaux extérieurs dans les pays à faible revenu 32
- 1.2 Effets des variations du revenu extérieur sur le PIB, 1971-73 à 1981-86 33
- 1.3 L'Afrique subsaharienne en 1990 et l'Asie du Sud-Est en 1965 : moyennes de certains indicateurs 43
- 2.1 Situation de la politique budgétaire, 1990-91 55
- 2.2 Situation de la politique monétaire, 1990-91 56
- 2.3 Politique de change dans les pays à taux de change flexible, 1990-91 63
- 2.4 Politique de change dans les pays à taux de change fixe, 1990-91 65
- 2.5 Classement des pays en fonction de l'orientation globale de leur politique macroéconomique, 1990-91 66
- 3.1 Phases de libéralisation des régimes d'importation 75
- 3.2 Pays classés en fonction de l'environnement de la politique agricole 95
- 3.3 Intervention de l'Etat dans la commercialisation des principales cultures d'exportation 96
- 3.4 Contrôle des prix et subventions pour engrais 100
- 3.5 Contrôle des prix des marchandises 103
- 3.6 Intervention de l'Etat dans certains secteurs 109
- 3.7 Pays classés selon leur politique macroéconomique et leur politique d'intervention sur les marchés 110
- 4.1 Audits financiers des grandes entreprises publiques, fin 1992 118
- 4.2 Dénationalisation des entreprises publiques, 1986-92 119
- 4.3 Flux financiers entre l'Etat et les entreprises publiques au Burundi 122
- 4.4 Réformes du secteur financier entreprises durant la période d'ajustement 128
- 4.5 Intervention de l'Etat sur le marché financier 131
- 4.6 Participation de l'Etat au capital des banques commerciales 135
- 4.7 Réduction des effectifs dans la fonction publique dans quelques pays, 1981-90 141
- 4.8 Variation des effectifs de la fonction publique, 1985-92 142
- 4.9 Gestion des états de paie dans le secteur public, fin 1992 142
- 4.10 Programme d'investissements publics, fin 1992 143

- 5.1 Croissance du PIB par habitant 158
- 6.1 Variations du montant réel des dépenses de santé et d'éducation dans quelques pays, 1980-83 à 1987-89 196
- 6.2 Dépenses sociales dans quelques pays 197

Tableaux des annexes

- A.1 Part des principales cultures dans les recettes d'exportations agricoles de l'Afrique subsaharienne 261
- A.2 Indicateurs budgétaires 262
- A.3 Seigneuriage et inflation 266
- A.4 Taux réel de rémunération des dépôts 267
- A.5 Prime de change du marché parallèle 268
- A.6 Variation du taux de change effectif réel, 1980 à 1990-91 269
- A.7 Réglementation des devises et des importations pour certains pays 270
- A.8 Importations soumises à des barrières non tarifaires 271
- A.9 Degré d'intervention de l'Etat dans la commercialisation des principales cultures d'exportation 272
- A.10 Activités de monopole avant réformes 274
- A.11 Activités de monopole, fin 1992 276
- A.12 Intervention de l'Etat sur certains marchés avant les réformes 278
- A.13 Intervention de l'Etat sur certains marchés, fin 1992 279
- A.14 Recettes fiscales dans certains pays 280
- A.15 Variations du revenu extérieur et de la croissance du PIB par habitant entre 1981-86 et 1987-91 281
- A.16 Variations du taux de change effectif réel (TCER) et de la croissance du PIB par habitant entre 1981-86 et 1987-91 282
- A.17 Croissance annuelle moyenne du PIB par habitant pour les pays classés selon leur politique macroéconomique et leur degré d'intervention sur le marché 283
- A.18 Variations des prix à la production des cultures d'exportation et de la croissance agricole 284
- A.19 Variations de la taxation et de la croissance de l'agriculture 285
- A.20 Croissance agricole 286
- A.21 Croissance de l'industrie et du secteur manufacturier 287
- A.22 Croissance des exportations 289
- A.23 Investissement 290
- A.24 Epargne 292
- A.25 Sources de revenu des petits exploitants pauvres dans certains pays 294
- A.26 Sources du revenu agricole des petits exploitants pauvres dans certains pays 295
- A.27 Dépenses des petits exploitants pauvres dans certains pays 296
- A.28 Affectation du budget de l'enseignement dans certains pays 297

A.29	Part de la variation des transferts extérieurs nets dans le PIB, 1981-86 à 1987-91	298
B.1	Variation de la politique macroéconomique, 1981-86 à 1987-91	300
B.2	Différentes méthodes utilisables pour calculer l'évolution globale des politiques macroéconomiques	303
B.3	Résultats économiques selon les différentes méthodes utilisées pour déterminer la variation globale des politiques macroéconomiques	306
B.4	Résultats économiques selon les différentes périodes utilisées pour déterminer la variation globale des politiques macroéconomiques	308
B.5	Eléments de l'orientation macroéconomique, 1990-91	310

Comment se procurer *L'ajustement en Afrique*

SI VOUS RESIDEZ AUX ETATS-UNIS :

Remplissez ce bon et renvoyez-le à :

The World Bank
Box 7247-8619
Philadelphia, PA 19170-8619
U.S.A.

Si vous voulez payer par carte de crédit, téléphonez au (202) 473-1155 ou renvoyez, par télécopie, le bon ci-joint dûment rempli au (202) 676-0581.

SI VOUS RESIDEZ HORS DES ETATS-UNIS :

Contactez le dépositaire agréé des publications de la Banque mondiale de votre pays qui vous renseignera sur les prix en monnaie locale et les modalités de paiement. (On donne ci-après une liste complète des dépositaires.) Si votre pays n'a pas de dépositaire, renvoyez le bon à l'adresse indiquée pour les Etats-Unis. **Les commandes adressées à The World Bank aux Etats-Unis par des clients de pays où il existe un dépositaire seront retournées à l'envoyeur.**

Quantité	Titre	No de commande	Prix	Total
	L'ajustement en Afrique (texte intégral), anglais	60994	\$19,95	
	L'ajustement en Afrique (texte intégral), français	12530	\$19,95	
	L'ajustement en Afrique (résumé), anglais	12795	\$6,95	
	L'ajustement en Afrique (résumé), français	12796	\$6,95	

Total US\$ _____

* Frais d'envoi : En cas d'utilisation de bon de commande, le montant exact des frais d'envoi sera facturé. Pour les règlements par chèque ou carte de crédit, ajouter \$5,00 par commande. Pour les envois par avion hors des Etats-Unis, ajouter \$8,00 pour le premier exemplaire et \$6,00 pour chaque exemplaire supplémentaire. Prévoir un délai de 6 à 8 semaines pour l'acheminement par voie de surface hors des Etats-Unis.

Frais d'envoi* US\$ _____

Total US\$ _____

MODE DE PAIEMENT

- Veuillez trouver ci-joint mon chèque à l'ordre de The World Bank.
 Veuillez débiter ma carte VISA MasterCard American Express

Numéro

Date d'expiration

Signature

- Veuillez m'adresser la facture. (Institutions seulement. Prière de joindre le bon de commande.)

VEUILLEZ TAPER A LA MACHINE OU ECRIRE EN LETTRES MAJUSCULES

Nom _____

Nom de la société _____

Adresse _____

Ville _____ Etat _____ Code postal _____

Pays _____ Téléphone _____

189151

Dépositaires des publications de la Banque mondiale

AFRIQUE DU SUD, BOTSWANA

Pour commandes individuelles.
Oxford University Press
Southern Africa
PO Box 1141
Le Cap 8000

Pour abonnements
International Subscription Service
PO Box 41095
Craighall
Johannesburg 2024

ALLEMAGNE
UNO-Verlg
Poppelsdorfer Allee 55
D-5300 Bonn 1

ARABIE SAOUDITE, QATAR
Jarir Book Store
PO Box 3196
Riyad 11471

ARGENTINE
Carlos Hirsch, SRL
Galeria Guemes
Florida 165, 4th Floor-Ofc. 453/465
1333 Buenos Aires

**AUSTRALIE, PAPOUASIE-NOUVELLE-
GUINEE, FIDJI, ILES SALOMON,
VANUATU ET SAMOA-OCIDENTAL**
D.A. Information Services
648 Whitehorse Road
Mitcham 3132
Victoria

AUTRICHE
Gerold and Co.
Graben 31
A-1011 Vienne

BANGLADESH
Micro Industries Development
Assistance Society (MIDAS)
House 5, Road 16
Dhanmondi R/Area
Dhaka 1209

Succursales :
Pine View, 1st Floor
100 Agrabad Commercial Area
Chittagong 4100

76, K.D.A. Avenue
Kulna 9100

BELGIQUE
Jean De Lannoy
Av. du Roi 202
1060 Bruxelles

CANADA
Le Diffuseur
151A Boul. de Mortagne
Boucherville, Québec
J4B 5E6

Renouf Publishing Co.
1294 Algoma Road
Ottawa, Ontario K1B 3W8

CHILI
Invertec IGTS.A.
Av. Santa Maria 6400
Edificio INTEC, Of. 201
Santiago

CHINE
China Financial & Economic
Publishing House
8, Da Fo Si Dong Jie
Beijing

COLOMBIE
Infoenlace Ltda.
Apartado Aereo 34270
Bogota D.E.

COREE, REPUBLIQUE DE
Pan Korea Book Corporation
PO Box 101, Kwangwhamun
Séoul

Korean Stock Book Exchange
PO Box 34
Yeoido
Seoul

COTE D'IVOIRE
Centre d'Édition et de Diffusion
Africaines (CEDA)
04 B.P. 541
Abidjan 04 Plateau

CHYPRE
Center of Applied Research
Cyprus College
6, Diogenes Street, Engomi
P.O. Box 2006
Nicosie

DANEMARK
Samfundslitteratur
Rosenoers Allé 11
DK-1970 Frederiksberg C

EGYPTE, REPUBLIQUE ARABE D'
Al Ahram
Al Galaa Street
Le Caire

The Middle East Observer
41, Sherif Street
Le Caire

ESPAGNE
Munid-Presna Libros S.A.
Castello 37
28001 Madrid

Liberia Internacional AEDOS
Consell de Cent, 391
08009 Barcelone

FINLANDE
Akateeminen Kirjakauppa
P.O. Box 128
SF-00101 Helsinki 10

FRANCE
Publications de la Banque mondiale
66, avenue d'Iéna
75116 Paris

HONG KONG, MACAO
Asia 2000 Ltd.
46-48 Wyndham Street
Winning Centre
2nd Floor
Central Hong Kong

HONGRIE
Foundation for Market Economy
Dombóvári Ut 17-19
H-1117 Budapest

INDE
Allied Publishers Private Ltd.
751 Mount Road
Madras - 600 002

Succursales :
15 J.N. Heredia Marg
Ballard Estate
Bombay - 400 038

13/14 Asaf Ali Road
New Delhi - 110 002

17 Chittaranjan Avenue
Calcutta - 700 072

Jayadeva Hostel Building
5th Main Road, Gandhinagar
Bangalore - 560 009

3-5-1129 Kachiguda
Cross Road
Hyderabad - 500 027

Prarthana Flats, 2nd Floor
Near Thakore Baug, Navrangpura
Ahmedabad - 380 009

Patiala House
16-A Ashok Marg
Lucknow - 226 001

Central Bazaar Road
60 Bajaj Nagar
Nagpur 440 010

INDONESIE
Pt. Indira Limited
Jalan Borobudur 20
P.O. Box 181
Djakarta 10320

IRAN
Kowkab Publishers
P.O. Box 19575-511
Téhéran

IRLANDE
Government Supplies Agency
4-5 Harcourt Road
Dublin 2

ISRAEL
Yoznot Literature Ltd.
P.O. Box 56055
Tel Aviv 61560

ITALIE
Licos Commissionaria Sansoni SPA
Via Duca Di Calabria, 1/1
Casella Postale 552
50125 Florence

JAPON
Eastern Book Service
Hongo 3-Chome, Bunkyo-ku 113
Tokyo

KENYA
Africa Book Service (E.A.) Ltd.
Quaran House, Mfangano Street
P.O. Box 45245
Nairobi

MALAISIE
University of Malaya Cooperative
Bookshop, Limited
P.O. Box 1127, Jalan Pantai Baru
59700 Kuala Lumpur

MEXIQUE
INFOTEC
Apartado Postal 22-860
14060 Tlalpan, Mexico D.F.

NIGERIA
University Press Limited
Three Crowns Building Jericho
Private Mail Bag 5095
Ibadan

NORVEGE
Narvesen Information Center
Book Department
PO Box 6125 Etterstad
N-0602 Oslo 6

NOUVELLE-ZELANDE
EBSCO NZ Ltd.
Private Mail Bag 99914
New Market
Auckland

PAKISTAN
Mirza Book Agency
65, Shahrah-e-Quaid-e-Azam
P.O. Box No. 729
Lahore 54000

PAYS-BAS
De Lindeboom/InOr-Publikaties
PO Box 202
7480 AE Haaksbergen

PEROU
Editorial Desarrollo SA
Apartado 3824
Lima 1

PHILIPPINES

International Book Center
Suite 1703, Cityland 10
Condominium Tower 1
Ayala Avenue, Corner H.V.
dela Costa Extension
Makati, Metro Manila

POLOGNE
International Publishing Service
Ul. Piekna 31/37
00-677 Varsovie

Pour abonnements :
IPS Journals
Ul. Okrezna 3
02-916 Varsovie

PORTUGAL
Livraria Portugal
Rua Do Carmo 70-74
1200 Lisbonne

REPUBLIQUE DOMINICAINE
Editora Taller, C. por A.
Restauración e Isabel la Católica 309
Apartado de Corrosos 2190 Z-1
Saint-Domingue

ROYAUME-UNI
Microinfo Ltd.
PO Box 3
Alton, Hampshire GU34 2PG
Angleterre

**SINGAPOUR, TAIWAN,
MYANMAR, BRUNEI**
Gower Asia Pacific Pte.Ltd.
Golden Wheel Building
41, Kallang Pudding, #04-03
Singapour 1334

SRI LANKA ET MALDIVES
Lake House Bookshop
P.O. Box 244
100, Sir Chittampalam A.
Gardiner Mawatha
Colombo 2

SUEDE
Pour commandes individuelles.
Fritzes Fackboksforetag
Regeringsgatan 12, Box 16356
S-103 27 Stockholm

Pour abonnements :
Wennergren-Williams AB
P.O. Box 1305
S-171 25 Solna

SUISSE
Pour commandes individuelles :
Librairie Payot
Case postale 3212
CH 1002 Lausanne

Pour abonnements :
Librairie Payot
Service des Abonnements
Case postale 3312
CH 1002 Lausanne

THAÏLANDE
Central Department Store
306 Sitom Road
Bangkok

**TRINITE-ET-TOBAGO, ANTIGUA
ET BARBUDA, BARBADE,
DOMINIQUE, GRENADÉ, GUYANA,
JAMAÏQUE, MONTSERRAT, SAINT-
KITTS-ET-NEVIS, SAINTE-LUCIE,
SAINT-VINCENT-ET-LES
GRENADINES**
Systematics Studies Unit
#9 Watts Street
Curepe
Trinité, Antilles

215780-1600 /



POUR INVERSER LE COURS D'UNE RÉGRESSION ÉCONOMIQUE COMMENCÉE DANS LES ANNÉES '70, beaucoup de pays d'Afrique subsaharienne ont entrepris des programmes d'ajustement structurel. Il s'agissait, par une restructuration fondamentale des économies africaines, de préparer la voie d'un développement et d'une prospérité durables. A l'échelle du continent, toutefois, la croissance du produit intérieur brut par habitant demeure faible, ce qui conduit beaucoup à se poser la question de l'efficacité des efforts d'ajustement. Mais si le bilan est maigre, cela tient-il au fait qu'on n'a pas su infléchir les politiques dans le sens souhaitable ou est-ce parce que ces politiques n'ont pas su rétablir la croissance? Pour répondre à cette question, le rapport résumé dans la présente brochure examine la portée des réformes mises en oeuvre et leur impact sur la croissance et la pauvreté dans 29 pays d'Afrique subsaharienne qui s'étaient engagés sur la voie de l'ajustement dans la seconde moitié des années 80.

Qu'est-ce qui a vraiment changé dans la politique de ces pays? Le rapport rassemble une foule de données en vue d'établir dans quelle mesure les pays sont parvenus à améliorer le cadre macroéconomique, à libéraliser le commerce, à déréglementer les marchés et les prix, à privatiser les entreprises publiques et à renforcer la gestion des secteurs financiers et publics. On constate que le rythme des réformes a été inégal, tant entre secteurs qu'entre pays. Parmi ceux-ci, beaucoup progressent sur la voie de la stabilité macroéconomique, renforcent leur compétitivité sur les marchés mondiaux et s'emploient à faire davantage pour une agriculture jusqu'alors délaissée. La réforme des entreprises publiques et des secteurs financiers, toutefois, marque le pas. Et même dans les pays qui ont entrepris de substantielles réformes, on attend encore la mise en place d'une orientation macroéconomique de bon aloi.

L'une des constatations clés du rapport est que les pays qui ont amélioré leur politique ont vu leur PIB et leurs taux de croissance sectorielle augmenter, ce qui est vital pour la réduction de la pauvreté. Dans ceux dont la politique s'est dégradée, les résultats économiques ont généralement été moins bons. Ainsi, l'explication de la croissance globalement décevante de l'Afrique tient-elle en partie au manque de persévérance dans l'effort de réforme, et non aux réformes elles-mêmes. Il s'agira donc, dans l'avenir, de se montrer plus résolu dans la mise en place des réformes et de repenser la stratégie d'ajustement dans les domaines où celle-ci a le moins réussi.

Il ne fait pas de doute que l'ajustement peut marcher en Afrique, mais il ne pourra pas accomplir des miracles. Pour obtenir une croissance équitable à long terme, il faudra aussi investir davantage dans le capital humain et l'infrastructure, développer les capacités institutionnelles et mieux gouverner. L'accent mis sur l'ajustement dans le rapport vient compléter la perspective plus large dans laquelle se situait une précédente étude de la Banque mondiale intitulée *L'Afrique subsaharienne : de la crise à une croissance durable*.



L'ajustement en Afrique est le deuxième d'une série de rapports sur les politiques de développement par laquelle la Banque mondiale se propose de communiquer à un large public les résultats de ses travaux de recherche sur des problèmes de développement. Ces rapports font le point de ce que l'on sait, et de ce que l'on ne sait pas, sur ces questions et apportent une contribution au débat sur les politiques publiques que l'on pense pouvoir recommander aux économies en développement. Le premier de la série, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, a été publié en 1993.