

GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT



**REVUE DE L'EXPERIENCE DE LA BANQUE EN MATIERE
DE PROGRAMMES D'AJUSTEMENT DU SECTEUR DU
COMMERCE**

**DEPARTEMENT DE L'EVALUATION DES OPERATIONS
(OPEV)**

30 septembre 1999

Table des matières

Préface

I. Introduction

II. Contexte des programmes

III. Questions relatives aux Programmes d'ajustement du secteur du commerce

IV. Leçons à retenir par la Banque

Préface

En tant que volet de sa contribution au processus de négociation du FAD-VIII, OPEV a préparé un document sur l'expérience du Groupe de la Banque en matière de prêts à l'appui de réformes octroyés depuis 1986. Ce document a soulevé une série de questions, en ce qui concerne notamment la conception, la mise en œuvre et les résultats des programmes. Même si le document a été critiqué dans l'ensemble, il est arrivé à la conclusion selon laquelle, bien que la Banque se soit lancée sans expérience dans des opérations de prêts à l'appui de réformes, elle a acquis au fil du temps une expérience considérable en la matière, grâce en partie à sa collaboration avec la Banque mondiale qui était chargée d'initier bon nombre de ces programmes.

Le présent rapport s'inscrit dans le sillage de cette première initiative d'OPEV. Il a pour objet d'analyser l'expérience du Groupe de la Banque dans un sous-ensemble des prêts à l'appui de réformes, à savoir les programmes d'ajustement sectoriel. Ces programmes visent à faire face à des problèmes d'ajustement dans un secteur spécifique de l'économie. En d'autres termes, ils visent à approfondir et à affiner le processus d'ajustement dans un secteur donné. A mesure qu'un nombre croissant de pays africains se lancent dans la première phase du processus d'ajustement, la nécessité d'affiner et d'approfondir ledit processus se fera sentir davantage. Ainsi, les programmes d'ajustement sectoriel devraient probablement et progressivement remplacer, en tant qu'outils de réforme économique, les programmes d'ajustement classiques qui couvrent l'économie tout entière. Le présent rapport analyse l'expérience du Groupe de la Banque en matière de programme d'ajustement du secteur du commerce et/ou de l'industrie, en vue d'en tirer pour la Banque des leçons pertinentes qui pourront être utiles à l'avenir.

Une des principales conclusions du présent rapport est que, même si les programmes d'ajustement sectoriel sont tout à fait indiqués, surtout comme instrument d'approfondissement du processus de réforme, ils ne donnent pas de bons résultats dans un environnement macroéconomique instable. C'est pourquoi, il est vivement recommandé que la Banque s'assure de la stabilité de l'environnement macroéconomique, avant d'introduire un programme d'ajustement sectoriel.

Le choix des pays pour cette analyse est fondé sur des considérations de taille et de diversité dans l'expérience en matière de développement. Deux pays, le Nigeria et la Tunisie, sont représentatifs des grandes économies en Afrique, tandis que le Malawi et Maurice sont représentatifs des petites économies. Le Ghana semble être représentatif des économies moyennes. On espère pouvoir transposer facilement au reste de l'Afrique les leçons tirées de ces expériences diverses.

REVUE DE L'EXPÉRIENCE DE LA BANQUE EN MATIÈRE D'AJUSTEMENT DU SECTEUR DU COMMERCE¹

I. Introduction

1.1 Les opérations de prêt à l'appui de réformes sous forme de programmes d'ajustement structurel (PAS) ou de programmes d'ajustement sectoriel ont fait leur entrée dans la gamme des instruments de prêt de l'institution, à la suite de la crise que traverse la plupart des pays africains depuis la fin des années 70. Depuis lors, les prêts à l'appui de réformes sont devenus un instrument de prêt important, non seulement au regard des ressources qui lui sont consacrées, mais également pour son rôle dans le renforcement de la capacité de la Banque en matière de politiques. En ce qui concerne les ressources, le Groupe de la Banque a consacré au total 3 452,7 millions d'UC aux prêts à l'appui de réformes, dont 2 449 millions sur les ressources de la BAD et 1 003,7 millions sur celles du FAD.

1.2 Alors que, d'une manière générale, les prêts à l'appui de réformes se concentrent sur les réformes macroéconomiques telles que définies dans les PAS, la reconnaissance que des mesures d'ajustement plus spécifiques sont nécessaires dans certains secteurs clés de l'économie (par exemple le secteur du commerce) a amené la Banque à financer des programmes d'ajustement sectoriel dans certains pays africains. L'objectif global était d'approfondir les réformes dans certains secteurs bien choisis et de concentrer les efforts sur des questions spécifiques à l'intérieur de ces secteurs. A la suite de la crise économique des années 70, des études ont été menées en vue d'en déterminer les causes. Une des conclusions des études était que la crise s'expliquait en partie par la perte de compétitivité des produits africains sur le marché international. Cette perte de compétitivité était la conséquence de la mise en œuvre de politiques économiques inadaptées (surévaluation des taux de change, régimes commerciaux restrictifs, etc.) et de l'absence de cadres institutionnels de promotion des échanges. On pensait que la réforme du régime commercial permettrait de rétablir ou de renforcer la compétitivité. Bien que les contenus des programmes fussent différents, ils tendaient tous vers le même objectif global, à savoir éliminer les obstacles au développement des exportations découlant des politiques menées par ces pays. La réalisation de cet objectif devait passer par la libéralisation des taux de change, la réforme tarifaire, l'élimination des distorsions intérieures et l'instauration d'un cadre institutionnel de promotion des échanges.

1.3 Le reste de la revue² est divisé en deux sections. La section II traite du contexte de la mise en œuvre des programmes d'ajustement du secteur du commerce dans les pays étudiés, alors que la section III traite des questions essentielles relatives aux programmes d'ajustement

¹ La présente revue a été préparée par M. O. OJO, OPEV. Toute question y relative devrait être adressée à l'auteur, poste 4262, ou à M. G.M.B. Kariisa, directeur, OPEV, poste 4052.

² L'analyse menée dans le cadre de la présente revue s'appuie sur les programmes ci-après :

Malawi :	Programme d'ajustement des politiques industrielles et commerciales
Ghana :	Programme d'ajustement du secteur industriel
Nigeria :	Programme de relance des exportations
Maurice :	Programme d'ajustement du secteur industriel
Tunisie :	Programme d'ajustement du secteur industriel

Les rapports d'évaluation rétrospective des projets de Maurice et de la Tunisie ont déjà été soumis au Conseil d'administration, mais sont repris ici avec les nouveaux rapports d'évaluation rétrospective en vue d'élargir et de généraliser l'expérience en matière de programmes d'ajustement du secteur du commerce. La présente revue devrait être lue avec les rapports d'évaluation rétrospective.

du secteur du commerce. Les leçons à tirer pour la Banque sont résumées dans la dernière section.

II. Contexte des programmes

2.1 Presque tous les pays étudiés étaient fortement dépendants vis-à-vis d'un ou de quelques produits de base pour leurs recettes budgétaires et recettes en devises. La plupart de ces pays ont connu une sorte de boum de produits de base qui a entraîné une augmentation rapide des dépenses publiques. En revanche, ils ont manqué de prendre des mesures correctives à la fin du boum ou lorsque les prix du pétrole ont augmenté en flèche, ce qui s'est traduit par des difficultés de paiements intérieurs et extérieurs. Ces pays ont affiché, à des degrés divers, une surévaluation de leur monnaie nationale et d'autres formes de distorsions économiques qui avaient tendance à taxer les exportations. Tous ces facteurs ont contribué à la perte progressive de compétitivité sur le marché international. L'ajustement du secteur du commerce était devenu nécessaire pour développer les exportations et diversifier la base de production de l'économie.

i) Malawi

2.2 Durant la deuxième moitié des années 70, l'économie du Malawi qui avait enregistré des progrès remarquables après l'indépendance, commença à afficher un ralentissement du fait de l'effet conjugué de la détérioration des termes de l'échange et des mauvaises politiques mises en œuvre. Pour faire face à la crise, le gouvernement a appliqué une série de mesures de stabilisation et d'ajustement entre 1981 et 1986. Bien que l'économie ait bien réagi à ces mesures, elle a recommencé à décliner en raison de la résurgence de certains facteurs (tels que la détérioration des termes de l'échange) qui étaient à l'origine de la crise. Face à cette situation, le gouvernement a élaboré pour la période 1988-1991 une stratégie visant à approfondir le processus d'ajustement en s'attaquant aux obstacles qui continuaient d'entraver la reprise de la croissance.

2.3 Ces obstacles ainsi identifiés devaient se refléter dans la persistance des faiblesses relevées dans les secteurs industriel, commercial et financier. Pour ce qui est du secteur industriel, les activités étaient concentrées sur un nombre très limité de produits de base et il existait peu de liens entre ce secteur et le reste de l'économie. Dans le secteur du commerce, les exportations étaient également concentrées, par voie de conséquence, sur quelques produits agricoles. Les résultats des exportations étaient davantage entravés par la surévaluation des taux de change. Quant au secteur financier, sa performance a été limitée par le caractère oligopolistique dudit secteur, deux banques contrôlant plus de 80 pour cent du marché.

2.4 Ce fut dans ce contexte de mauvaise performance économique globale et de faiblesses structurelles dans les secteurs de l'industrie et du commerce que le Programme d'ajustement des politiques industrielles et commerciales (ITPAP) a été élaboré. Ce programme faisait suite à une série de programmes d'ajustement structurel de la Banque mis en œuvre entre 1981 et 1986. L'ITPAP était une intervention à l'appui de réformes orientée vers le secteur, dont l'objectif était de relancer la croissance dans les secteurs de l'industrie et du commerce, à travers la libéralisation des échanges, la libération des prix, la libéralisation des régimes de change, la discipline budgétaire, la réforme fiscale, la promotion des exportations, la promotion des petites entreprises et la réforme du système financier.

ii) Ghana

2.5 Entre 1970 et 1980, le PIB réel du Ghana a constamment reculé de quelque 3,7 % par an, en partie à cause de la hausse des prix du pétrole, de l'effondrement des cours des produits de base et d'une mauvaise gestion économique antérieure. En effet, son PIB a baissé de 5,6 % en 1981 et de 6,5 % en 1982. Face à cette crise, le gouvernement PNDC a lancé en avril 1983 le Programme de redressement économique (PRE), dont l'objectif était de renverser la tendance au déclin économique. Le programme a été réalisé en deux phases - Phase I (1984-1986) et Phase II (1986-1988).

2.6 Avec la mise en œuvre de la Phase I du programme, la performance économique du pays s'était relativement améliorée. Mais en 1988, date d'achèvement de la phase II, il est apparu que, malgré les bons résultats (par exemple, la position négative de la balance des paiements était devenue excédentaire, et le taux d'inflation est descendu de 123 % en 1983 à 39,8 % en 1987), les secteurs de production tels que le secteur industriel continuaient d'enregistrer un taux de croissance se situant bien en deçà de son potentiel. En vue de consolider les acquis du programme antérieur de redressement, le gouvernement a déplacé la priorité vers la réforme de secteurs spécifiques de l'économie qui continuaient de montrer des signes de faiblesse. Le secteur industriel était un de ces secteurs. A la suite d'une série d'études sectorielles menées par la Banque mondiale, un Programme d'ajustement du secteur industriel (PASI) a été mis en place pour fournir au gouvernement une assistance à décaissement rapide à l'appui des réformes, en vue d'aider à l'accroissement de la production industrielle et des exportations non traditionnelles. Le PASI comportait deux thèmes principaux. Premièrement, l'accroissement de la production devait être réalisé à court terme à travers l'utilisation efficace des capacités existantes, plutôt que par la création de nouvelles capacités. La réalisation de cet objectif devait passer par la réhabilitation des usines existantes et l'élimination des goulots d'étranglement qui entravaient la production. Cependant, à long terme, des mesures seraient mises en œuvre en vue d'améliorer les mesures d'incitation à l'exportation, de créer les conditions permettant aux mécanismes du marché de jouer un plus grand rôle dans la répartition des ressources, et d'accroître ainsi les capacités. Pour la réalisation de ces objectifs, des réformes structurelles devaient être engagées en vue de libéraliser le régime de change et le régime commercial, promouvoir les exportations non traditionnelles, supprimer le contrôle des prix et de la distribution, réformer les entreprises publiques et libéraliser le secteur financier.

iii) Nigeria

2.7 Jusque dans les années 70, l'économie nigériane a connu une croissance rapide attribuable à l'accroissement des revenus pétroliers. Alors que ce développement devait profiter aux industries manufacturières de substitution aux importations, il a pratiquement conduit à une négligence et un effondrement de la production agricole traditionnelle et des exportations non pétrolières. Ce déséquilibre au détriment de l'agriculture a été aggravé par des politiques inadaptées, notamment la surévaluation de la monnaie nationale, le naira. Toutefois, au début des années 80, les prix du pétrole ont commencé à baisser. Les recettes d'exportation du pays sont tombées de 23 milliards de dollars EU en 1979 à quelque 6,5 milliards de dollars EU en 1986. La baisse correspondante des réserves extérieures a entraîné l'accumulation d'un volume important d'arriérés et l'accroissement de la dette extérieure.

2.8 En 1983, la crise économique s'est réellement installée et il est devenu clair, aux yeux du gouvernement que la chute des revenus pétroliers n'était pas un phénomène passager. Il

fallait donc trouver une solution permanente à la dépendance excessive vis-à-vis des recettes pétrolières. C'est dans ce contexte que le gouvernement a entamé des discussions avec le Fonds monétaire international (FMI) sur les possibilités de restructuration de l'économie nigériane. Ces discussions avaient atteint un stade avancé lorsque, dans un débat national, le public a rejeté l'idée d'un programme imposé par le FMI, même si la nécessité d'engager des réformes structurelles ne faisait aucun doute. Dans son interprétation de l'issue du débat, le gouvernement a compris que les Nigériens voulaient une restructuration de l'économie, tant que cette restructuration n'était pas dictée de l'extérieur. Le gouvernement a alors procédé à l'élaboration d'un programme de réforme économique conçu par les Nigériens eux-mêmes, qui a été intégrée pour la première fois au budget de 1986. Les réformes inscrites au budget étaient comparables et, à plusieurs égards (les objectifs que le gouvernement s'était fixé) plus strictes que celles contenues dans le programme proposé par le FMI. En rejetant le prêt du FMI pour mettre en œuvre un programme de réforme de conception locale, le gouvernement a brisé la complémentarité entre l'ajustement et le financement et a involontairement rendu le processus d'ajustement plus douloureux en termes de perte de production et détérioration des conditions de vie.

2.9 Les réformes visaient à restructurer et à diversifier la base de production de l'économie, en vue de réduire la dépendance vis-à-vis du pétrole et d'atteindre, à moyen et long termes une viabilité budgétaire et une viabilité de la balance des paiements. Le budget contenait également des mesures spécifiques visant à favoriser l'ajustement nécessaire. Ces mesures concernaient notamment la suppression des subventions sur les produits pétroliers, l'introduction d'une surtaxe de 30 % et le prélèvement d'un impôt sur le revenu. Le secteur des exportations a été appuyé par tout un ensemble de mesures incitatives, telles que la rétention des recettes d'exportation, la diminution des droits à l'importation, l'introduction de garanties de crédit à l'exportation et de régimes d'assurance, ainsi que le réescompte des lettres de change à court terme. Ces mesures n'ont pas été intégralement appliquées, en raison d'une absence de volonté politique et de l'effondrement des cours du pétrole.

2.10 La chute des prix du pétrole avait gravement affecté aussi bien la mise en œuvre des réformes contenues dans le budget de 1986 que l'économie tout entière du pays. Cette situation a amené le gouvernement à réagir par l'élaboration d'un Programme d'ajustement structurel (PAS) pour la période juillet 1986 à juin 1988. Ce programme (élaboré avec l'assistance de la Banque mondiale et du FMI) s'est inspiré des initiatives antérieures, mais a été cette fois-ci élargi pour inclure la réforme des taux de change et de la politique commerciale dans un environnement macroéconomique plus austère. Il a également mis l'accent sur la réduction de la taille du secteur public et l'amélioration de son efficacité.

2.11 Un des axes principaux du programme était la nécessité de réduire la dépendance de l'économie vis-à-vis du secteur pétrolier. Ainsi, l'appui fourni par la Banque mondiale a été orienté vers la réforme des politiques, en vue de promouvoir les produits autres que le pétrole comme moyen de réduction de cette dépendance³. Dans le même élan, le gouvernement a sollicité auprès du Groupe de la Banque un prêt destiné à financer le Programme de relance des exportations. Bien qu'aucun accord de cofinancement n'ait été conclu entre les deux institutions, les deux prêts se sont avérés complémentaires, dans la mesure où le Programme d'ajustement structurel leur a servi de cadre commun d'intervention.

³ En plus d'un Prêt de développement des échanges et de promotion des exportations d'un montant de 452 millions de dollars EU, la Banque mondiale avait également approuvé un programme de prêt à moyen terme au titre duquel elle devait prêter 1 000 millions de dollars EU à l'appui du Programme d'ajustement structurel du Nigeria pour une période de trois ans.

iv) **Maurice**

2.12 Au milieu des années 70, l'économie mauricienne s'était considérablement détériorée suite à l'effondrement des prix du sucre. Cependant, le gouvernement n'avait mené aucune action immédiate en vue de renverser la tendance de ses dépenses amorcée depuis la forte hausse des prix du sucre. Les déficits budgétaires qui en ont résulté ont été financés par un recours croissant à des emprunts extérieurs non concessionnels. C'est ainsi que Maurice s'est retrouvée dans une situation de crise aggravée par d'autres facteurs exogènes, dont la deuxième hausse des prix du pétrole de 1979 et la détérioration des termes de l'échange.

2.13 Les déficits budgétaires excessifs, la forte demande intérieure et la montée de l'inflation ont entraîné un énorme déficit du compte des paiements courants. L'effet conjugué de l'épuisement des réserves de change et du recours important à des emprunts extérieurs non concessionnels a conduit à une forte augmentation de la dette extérieure du pays, avec un ratio du service de la dette qui est passé de 1% en 1976 à 10 % en 1979.

2.14 En vue de faire face à ces déséquilibres macroéconomiques et de restaurer la croissance économique, le Gouvernement mauricien s'est engagé, avec l'assistance de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, dans une série de mesures d'ajustement structurel entre 1980 et 1986. Au total, cinq accords de confirmation successifs et deux programmes d'ajustement structurel ont été mis en œuvre de manière satisfaisante. Au titre des programmes, des réformes structurelles importantes ont été menées. Dans le secteur agricole, les réformes ont mis l'accent sur la réhabilitation du sous-secteur du sucre et l'amélioration de sa productivité à travers la réforme agraire, la modification de la structure des droits à l'exportation et la levée des restrictions sur les fermetures d'usines de traitement. Dans le secteur industriel, l'adoption d'une stratégie orientée vers l'extérieur visait notamment à éliminer les restrictions quantitatives sur les importations, l'introduction d'un programme de réforme tarifaire et la promotion de l'investissement privé étranger dans les zones franches industrielles. Dans le secteur du tourisme, des mesures ont été prises en vue de promouvoir Maurice sur des marchés choisis et un programme a été conçu pour faire face aux questions ayant trait à la politique en matière de transport aérien, la capacité hôtelière et la stratégie de marketing. Le volet «stabilisation» a permis de faire face avec efficacité aux déséquilibres intérieurs et extérieurs, grâce à des politiques de gestion de la demande et des mesures d'incitation à l'exportation.

2.15 Ces bons résultats ont conduit à une expansion économique tirée par les exportations qui a permis de réduire le taux de chômage, le faisant passer de 11 % en 1980 à 5 % en 1986. La politique d'austérité budgétaire et la bonne réaction des exportations ont contribué à une amélioration substantielle de la position de la balance des paiements du pays, ce qui a permis au compte des paiements courants d'afficher un résultat remarquable, passant d'un déficit de 15 % du PIB à un excédent de 5 % au cours de la période considérée. La réduction du déficit budgétaire, qui est passé de plus de 9 % au PIB à 3 %, a aidé à ramener le taux d'inflation de 30 % à 2 % par an. La hausse des taux d'intérêt réels a permis une reprise nette de la mobilisation des ressources intérieures, avec un taux d'épargne intérieure brute passant de 20 % à 29 % du PIB. Ainsi, la diminution des besoins d'emprunt extérieur a favorisé une baisse du ratio du service de la dette, qui est passé de 20 % à 18 % au cours de la même période.

2.16 A la lumière de ce qui précède, on peut se rendre compte que la mise en œuvre satisfaisante des programmes de stabilisation et d'ajustement entre 1980 et 1986 a permis

d'instaurer un environnement très propice à une croissance durable tirée par les exportations à Maurice. Les mesures prises en vue de libéraliser les échanges et le régime de change, l'amélioration de la mobilisation des ressources, la maîtrise des dépenses publiques, la limitation de l'expansion du crédit et le renforcement des capacités institutionnelles sont autant de facteurs qui ont permis à Maurice d'asseoir son économie sur des bases solides et de tirer pleinement parti de l'évolution favorable de l'économie internationale.

2.17 L'objectif fondamental du Programme d'ajustement du secteur industriel (PASI, 1987-1989) était de s'appuyer sur les acquis des premières initiatives visant à développer le secteur manufacturier à vocation exportatrice du pays, en vue de générer suffisamment de recettes en devises, diversifier les principaux produits d'exportation et créer d'autres possibilités d'emploi productif. Le PASI visait principalement à rendre le secteur manufacturier et, en réalité, l'économie tout entière plus aptes à réagir aux forces du marché, en supprimant progressivement les systèmes de réglementation et d'incitation alors en vigueur au titre des Certificats de développement. Les mesures prises dans le cadre du PASI comprenaient notamment : i) l'adoption d'un programme de simplification de la liste tarifaire ; ii) la réduction du plafond des droits d'importation de sources préférentielles ; iii) la suppression du système d'incitation par des Certificats de développement en faveur d'entreprises réductrices d'importations ; iv) l'amélioration de la conception et du fonctionnement du système de ristourne en faveur des exportateurs ; et v) la réduction plus poussée du nombre de produits dont les prix sont sous contrôle.

v) **Tunisie**

2.18 Le Sixième plan de développement économique et social (1982-1986) avait identifié deux contraintes économiques auxquelles l'économie tunisienne devait faire face dans les années à venir :

- a) la montée du chômage ; et
- b) la pression exercée sur la balance des paiements en raison de la baisse de la production d'hydrocarbures.

2.19 En vue de lever ces contraintes, le plan s'était fixé trois objectifs :

- a) réorientation des investissements vers les projets à forte intensité de main-d'œuvre ;
- b) réduction de la demande intérieure et renforcement de la capacité d'épargne ; et
- c) promotion des exportations de produits manufacturés pour contrebalancer la baisse des exportations d'hydrocarbures et renverser la tendance à la détérioration des termes de l'échange.

2.20 Dans le cadre du Sixième plan, un Programme d'ajustement et de redressement économiques a été engagé. Ce programme soutenu par la Banque mondiale visait à mettre en œuvre des réformes structurelles susceptibles d'ouvrir l'économie aux échanges internationaux et d'accroître la compétitivité du secteur industriel. Au nombre des mesures prises, figuraient la dévaluation du dinar de près de 28 % du PIB en 1985/86 et l'élimination des obstacles à l'expansion des exportations. Grâce au programme, le secteur manufacturier a

enregistré une croissance rapide d'environ 14 % du PIB. Hormis les sous-secteurs du phosphate et du textile, le secteur manufacturier produisait essentiellement pour le marché intérieur. On s'approchait des limites de la substitution aux importations, à mesure que la demande intérieure diminuait du fait de la baisse de la production et des prix du pétrole.

2.21 En vue de compenser les pertes de revenus pétroliers et de lever les contraintes dues à la baisse de la demande intérieure, il était nécessaire de relancer le secteur manufacturier. Ainsi, un programme de relance a été défini dans le Septième plan de développement (1987 – 1991) qui contenait un Programme d'ajustement du secteur industriel orienté vers trois objectifs principaux : la relance du secteur manufacturier ; la relance des exportations de produits finis autres que les engrais et les produits pétroliers ; la création de nouveaux emplois dans l'industrie manufacturière. La réalisation de ces objectifs devait passer par l'application de mesures de libéralisation des échanges et de libération des prix. L'effet conjugué de toutes ces politiques était censé stimuler la croissance dans le secteur manufacturier et favoriser le développement des exportations non traditionnelles.

III Questions relatives aux Programmes d'ajustement du secteur du commerce

i) Programmation et agencement

3.1 Une des questions importantes relatives aux programmes d'ajustement structurel est celle de la programmation et de l'agencement. Le programme est-il bien situé dans le contexte des politiques économiques nationales ? Existe-t-il une cohérence entre les différentes politiques en place ? Examinons, par exemple, la première question. Une des conditions de réussite d'un programme de libéralisation des échanges est la stabilisation préalable de l'économie nationale, faute de quoi cette libéralisation peut entraîner une expansion des importations et avoir des conséquences néfastes sur la balance des paiements. Cette situation est plus probable en cas d'inflation ou de surévaluation de la monnaie nationale. Au Ghana, un programme de réforme préalable, le Programme de redressement économique (PRE), a considérablement permis de stabiliser l'économie, ce qui a fait que la balance des paiements a affiché une amélioration pendant et après la réforme de la politique commerciale. Au Malawi, la réforme de la politique commerciale a été engagée simultanément avec un programme de réforme de l'économie tout entière. En d'autres termes, l'économie n'a pas été stabilisée au préalable. C'est une des raisons qui expliquent pourquoi la balance des paiements s'est détériorée pendant et après la réforme de la politique commerciale. Au Nigeria, l'économie était secouée par des graves chocs extérieurs et intérieurs au moment de l'introduction du Programme de relance des exportations et d'un programme d'ajustement parallèle soutenu par la Banque mondiale. L'absence d'une stabilisation préalable de l'économie a provoqué la détérioration de la balance des paiements.

3.2 A Maurice, la mise en œuvre préalable de programmes de stabilisation et d'ajustement avait créé un environnement favorable à l'introduction d'un programme d'ajustement sectoriel. Les déficits budgétaires et ceux des comptes extérieurs avaient été réduits et l'inflation maîtrisée. C'est dans ce contexte que le Programme d'ajustement du secteur industriel (PASI) a été introduit en 1987. Grâce à ces efforts préalables, le PASI a renforcé la position de la balance des paiements. En effet, la balance des paiements courants est passée d'une position négative avant la mise en œuvre du programme à un niveau positif après sa mise en œuvre. En Tunisie, des actions préalables d'ajustement menées au titre du Sixième plan ont créé un environnement propice à la réalisation du PASI. C'est pourquoi, les

exportations industrielles (en particulier dans le textile) ont connu une expansion rapide, contribuant ainsi à l'amélioration de la balance des paiements.

3.3 La deuxième question concerne la cohérence entre les différentes politiques menées dans le cadre d'un programme d'ajustement sectoriel. En l'absence de cohérence, ces politiques peuvent être en porte-à-faux les unes vis-à-vis des autres. Examinons par exemple la libéralisation des échanges et les besoins de mobilisation de recettes. La libéralisation des échanges peut rendre difficile la réalisation de l'équilibre budgétaire, surtout lorsqu'une bonne part des recettes publiques provient des droits d'importation. Cela pose la question de savoir si une réforme fiscale ne doit pas précéder la réforme de la politique commerciale. Au Malawi, le déficit budgétaire était élevé avant la mise en œuvre du programme. Toutefois, en tant que programme couvrant l'ensemble de l'économie avec une priorité sectorielle (commerce), le Programme d'ajustement des secteurs de l'industrie et du commerce (ITPAP) comportait des mesures de réforme fiscale. Les résultats n'étaient cependant pas encourageants. La réforme fiscale n'a pas tellement modifié la dépendance du gouvernement vis-à-vis des droits d'importation, peut-être parce qu'elle a été menée en même temps que la réforme de la politique commerciale et ne l'a pas précédée. Ainsi, les taxes sur les échanges internationaux continuaient de représenter quelque 20 % du total des taxes, aussi bien pendant la mise en œuvre du programme qu'après son exécution. Les soucis de recettes ont dû jouer un rôle dans l'incapacité du gouvernement à libéraliser le volet tarifaire de la réforme du secteur du commerce. Au Ghana, en revanche, la réforme du régime fiscal a été entreprise dans le cadre du Programme de redressement économique (PRE). C'est ce qui explique en partie la réussite du gouvernement en matière de libéralisation tarifaire. Au Nigeria où le gouvernement a traditionnellement compté sur le sous-secteur pétrolier tant pour ses recettes budgétaires que pour ses recettes en devises, le conflit potentiel entre les besoins de mobilisation de recettes et la réforme du régime des échanges n'a pas eu lieu, en raison de ce caractère particulier de l'économie nigériane, à savoir sa dépendance vis-à-vis du sous-secteur pétrolier. C'est ce qui a fait que le gouvernement n'a pas eu beaucoup de mal à mettre en œuvre les mesures structurelles définies dans le document de politique industrielle. Dans le cadre de cette politique, le gouvernement a pu lever les dernières restrictions commerciales et exigences de licence.

3.4 La dévaluation monétaire et la réforme du régime commercial sont habituellement des politiques clés menées dans le cadre des programmes d'ajustement de la politique commerciale. La dévaluation monétaire vise à restaurer la compétitivité de l'économie en éliminant la surévaluation de la monnaie nationale, tandis que la réforme du régime commercial vise à ouvrir l'économie aux échanges internationaux en rationalisant les tarifs douaniers, en vue d'éliminer les mesures discriminatoires et les barrières non tarifaires indues. Bien que ces deux politiques soient souhaitables en elles-mêmes, leur association dans le cadre de programmes de réforme du régime commercial peut ne pas donner les résultats escomptés, si elles sont mal agencées. La dévaluation monétaire est censée rendre les exportations plus chères et les importations plus chères en monnaie locale. Toutefois, si la dévaluation est accompagnée d'un programme de libéralisation des échanges, cette démarche pourrait déboucher sur un flux libre d'importations par opposition aux exportations. Cette situation pourrait entraver, à son tour, le processus d'industrialisation d'un pays, en particulier les perspectives de croissance des industries dites naissantes. Bien qu'il n'existe pas suffisamment de preuves pour étayer la thèse de « désindustrialisation » des pays en développement dont on a tant parlé, cette désindustrialisation pourrait être la conséquence ultime d'une contradiction profonde entre la dévaluation monétaire et la libéralisation des échanges.

3.5 La conclusion à tirer de ce qui précède est que la programmation dans le temps et l'agencement des programmes d'ajustement sectoriel jouent un rôle crucial dans leur réussite. De par leur nature et leur conception, les programmes d'ajustement structurel sont difficiles à mettre en œuvre, parce qu'ils comportent un nombre trop important de mesures et tendent à mettre à rude épreuve l'énergie des jeunes bureaucraties souvent faibles que l'on trouve habituellement en Afrique. En revanche, les programmes d'ajustement sectoriel sont relativement faciles à mettre en œuvre, surtout parce qu'ils comportent un nombre plus limité de mesures et imposent moins de fardeau administratif aux bureaucraties. C'est pourquoi, du fait de cette facilité relative, on est tenté de soutenir que les pays et les institutions de financement devraient se concentrer sur les programmes d'ajustement sectoriel. Cependant, il ressort de ce qui précède que, malgré leur mise en œuvre relativement facile, ces programmes ne peuvent réussir dans un environnement macroéconomique non stabilisé au préalable. Par conséquent, ce n'est pas un problème de choix entre les deux types de programme susmentionnés. Il s'agit plutôt d'un problème de programmation et d'agencement adéquats des programmes d'ajustement sectoriel dans le processus global de réforme.

ii) **Contenu, conception et pertinence des programmes**

3.6 Deux des programmes (ITPAP du Malawi et PASI de Tunisie) couvraient l'ensemble de l'économie avec une priorité sur le secteur industriel. L'ITPAP visait principalement à libéraliser les échanges, une mesure qui a été complétée par la gestion souple des taux de change, la réduction du déficit budgétaire et la réforme du régime fiscal. La réforme du régime de change a été accompagnée par la levée des restrictions quantitatives sur les importations concurrentes et la rationalisation de la structure tarifaire. Les obstacles administratifs et de procédure ont été éliminés et des zones franches industrielles ont été créées pour promouvoir les exportations industrielles.

3.7 Les réformes du secteur du commerce ont été entreprises en même temps que les réformes structurelles générales de l'économie. Bien que cette démarche puisse comporter des avantages (par exemple, elle a légèrement écarté le problème de programmation et d'agencement soulevé plus haut), elle présentait l'inconvénient de contenir un nombre trop important de mesures à mettre en œuvre. Pour une bureaucratie jeune et fragile comme celle du Malawi, la mise en œuvre de ces mesures ne pouvait que constituer un lourd fardeau. C'est pour cette raison que certaines mesures – celles ayant particulièrement trait au renforcement institutionnel – étaient restées inappliquées à la fin du programme.

3.8 Le programme était cependant lié au problème à résoudre, dans la mesure où le secteur industriel affichait une performance médiocre avant la réalisation dudit programme. Même si le PASI concernait l'ensemble de l'économie, l'accent particulier mis sur le secteur industriel était en parfaite harmonie avec les objectifs déclarés du gouvernement.

3.9 Comme l'ITPAP, le PASI de la Tunisie était une réponse à des difficultés économiques que le pays rencontrait suite à l'effondrement des cours du pétrole dans les années 80. Il visait également à libéraliser les échanges et à renforcer l'utilisation des capacités, en particulier dans le secteur industriel. Outre les politiques relatives aux mesures de réforme générale, le programme comportait des volets ayant trait à la réduction des restrictions quantitatives, à la réforme tarifaire et à des mesures administratives visant à promouvoir les exportations. Avant la réalisation du programme, la Tunisie traversait de

sérieuses difficultés économiques dues à la chute des cours du pétrole. Le programme était donc tout à fait indiqué pour s'attaquer à ces difficultés.

3.10 Les trois autres programmes ont été entrepris en tant que programmes sectoriels. A la suite de la mise en œuvre de son Programme de redressement économique, le Gouvernement du Ghana entreprit, avec l'aide de la Banque mondiale, une étude du potentiel industriel du pays. Cette étude a servi de base au programme d'ajustement du secteur industriel. Le programme devait s'appuyer sur les acquis d'un programme antérieur en mettant exclusivement l'accent sur l'accroissement de la production et des exportations du secteur industriel. La réalisation de cet objectif devait passer par la libéralisation du régime des changes et du régime commercial, la promotion des exportations et la levée des contrôles sur les prix et la distribution. Dans la mesure où le programme vise à accroître la production industrielle qui continuait d'être faible malgré des efforts d'ajustement antérieurs, on peut estimer qu'il avait toute sa place dans le secteur et dans l'économie en général.

3.11 Le Programme de relance des exportations du Nigeria visait principalement à réduire la dépendance de l'économie vis-à-vis des exportations de pétrole. Cet objectif devait être réalisé par l'expansion des exportations financées sur des prêts accordés aux exportateurs industriels potentiels. Le programme devait tirer parti de la bonne réaction de l'économie à un autre programme d'ajustement en cours soutenu par la Banque mondiale. Les principaux axes du programme d'ajustement comprenaient des mesures visant à stimuler la production intérieure ; la suppression de la réglementation administrative ; la maîtrise du déficit budgétaire ; et la promotion du secteur privé. Toutefois, la pierre angulaire du programme était la déréglementation du marché des changes et la libéralisation du régime commercial. On a donc estimé que le Programme de relance des exportations devait profiter de l'environnement favorable créé par le programme d'ajustement. En réalité, il n'y avait pas de parallélisme entre le programme de la Banque mondiale et le Programme de relance des exportations de la BAD. On espérait tout simplement que celui de la Banque mondiale allait créer des conditions favorables à la bonne exécution de celui de la BAD. De plus, en fait de conception et de mise en œuvre, le Programme de relance des exportations ressemblait beaucoup plus à une ligne de crédit, sans toutefois avoir la responsabilité normalement assortie à la ligne de crédit en matière de sélection de projets. En partie à cause du fait que l'économie n'avait pas été stabilisée (un PAS étant exécuté en même temps que le Programme de relance des exportations), des contradictions profondes sont apparues lors de la mise en œuvre. A titre d'exemple, la dévaluation de la monnaie nationale (le naira) a augmenté la valeur en monnaie locale des prêts accordés aux entreprises bénéficiaires. De même, la libéralisation des taux d'intérêt a entraîné la hausse des coûts en monnaie locale des prêts. Le rapport d'évaluation n'avait pas tenu compte de ces éventualités dans la conception du Programme de relance des exportations, d'où l'absence de mécanisme d'atténuation des effets néfastes. L'effet conjugué de ces insuffisances et de l'absence d'un cadre réglementaire prudentiel et approprié au sein de la Banque central a conduit le système financier à un désastre. Il est donc évident que le Programme de relance des exportations souffrait de lacunes dès le stade de la conception et ces lacunes l'ont poursuivi tout au long de sa mise en œuvre et jusque dans ses résultats finaux.

3.12 Avant la réalisation dudit programme, le gouvernement dépendait à presque 90 % du sous-secteur pétrolier pour ses recettes budgétaires et ses recettes en devises. La surévaluation de la monnaie nationale et d'autres distorsions ont entravé la bonne tenue des exportations non traditionnelles. Ainsi, le Programme de relance des exportations, dont l'objectif était de réduire la dépendance de l'économie vis-à-vis du pétrole et de favoriser l'expansion des

exportations non traditionnelles, était une réponse pertinente aux problèmes que rencontrait le pays dans ce domaine.

3.13 Après avoir mis en œuvre des mesures d'ajustement, le Gouvernement mauricien entendait réduire sa dépendance vis-à-vis des exportations de sucre, en diversifiant la base de production de son économie. A cet égard, l'action du gouvernement s'est largement inspirée des études économiques et sectorielles menées par l'ONUDI, la Banque mondiale et le FMI. Le programme issu de ces études visait essentiellement à faciliter l'expansion du secteur manufacturier à vocation exportatrice du pays, en vue de générer davantage de recettes en devises, de diversifier l'économie et de créer d'autres possibilités d'emploi productif. Les mesures contenues dans le PASI comprenaient notamment l'adoption d'un programme de simplification de la liste tarifaire, l'abaissement du plafond des droits d'importation de sources préférentielles, la suppression du système d'incitation par des Certificats de développement pour les entreprises réductrices d'importation, l'amélioration de la conception et du fonctionnement du système de ristourne en faveur des exportateurs ; et la réduction plus poussée du nombre de produits dont les prix sont sous contrôle.

3.14 Dans les cinq cas, il existait des cas obligatoires pour les programmes. Même s'ils pouvaient différer dans leurs principes généraux et leurs orientations, tous ces programmes visaient à accroître la production industrielle et les exportations. Alors que dans certains cas cet objectif était inscrit dans un programme plus large (Malawi et Tunisie), dans d'autres il faisait l'objet de programmes spécifiques. Mais l'objectif était le même. Les programmes et les politiques qu'ils contenaient étaient bien fondés, si l'on considère les problèmes pour la résolution desquels ils ont été conçus. En fait de résultats, tous les programmes ont été couronnés de succès à des degrés divers, à l'exception du Programme de relance des exportations du Nigeria.

iii) **Mesures complémentaires visant l'offre**

3.15 Les mesures de réforme du régime commercial en elles-mêmes ne devraient pas accroître la production destinée à l'exportation. Elles doivent être accompagnées de mesures complémentaires visant l'offre. Ces mesures sont notamment des politiques axées sur la croissance qui réorientent l'économie vers la production, ainsi que des politiques qui créent des institutions et les soutiennent en vue de l'expansion des échanges. Au Ghana, des efforts de réforme antérieurs s'étaient intéressés à ces mesures visant l'offre. L'élimination des distorsions intérieures a permis la restauration d'un environnement propice à la reprise de la croissance. Le gouvernement avait également lancé un programme de désengagement accéléré de l'Etat, au titre duquel plusieurs entreprises publiques devaient être privatisées. De même, il a voté la Loi sur la promotion des investissements en vue d'encourager l'investissement privé. Il a lancé en outre un programme visant à corriger les insuffisances en matière d'infrastructures – adduction d'eau, électricité, communications, etc. Toutes ces mesures sont destinées à accroître l'efficacité du programme de réforme du régime commercial.

3.16 Au Malawi, des efforts de réforme antérieurs ont largement permis de réduire, voire d'éliminer, les distorsions intérieures, alors que la Loi sur la promotion industrielle a levé tous les obstacles administratifs au développement industriel. Des zones franches industrielles ont été créées et une agence de promotion des investissements mise en place pour fournir une assistance aux investisseurs du secteur privé. Le secteur financier a subi une réforme et la participation accrue à ce secteur a été encouragée.

3.17 Au Nigeria, un environnement favorable n'a pas été instauré avant le démarrage du programme de relance des exportations qui, cependant, était mis en œuvre en même temps qu'un programme soutenu par la Banque mondiale. Des distorsions intérieures subsistaient, en dépit de la baisse progressive du taux de change. Toutefois, le cadre institutionnel de promotion des exportations a été mis en place lors de la mise en œuvre du Programme de relance des exportations. Le Conseil nigérian de promotion des exportations a été créé et des attachés commerciaux ont été affectés dans les missions diplomatiques nigérianes à l'étranger. Le Conseil et ces attachés étaient chargés de recueillir et de diffuser des informations sur le potentiel d'exportations du pays et d'identifier les secteurs d'intervention potentielle des exportateurs nigériens. La *Nigerian Import-Export Bank* a également été créée pour apporter des concours financiers aux exportateurs. Le gouvernement a engagé en 1989 le Document-cadre de politique économique (politique industrielle du Nigeria : mesures, incitations, orientations et cadre institutionnel). Ce document définissait les mesures et incitations visant à favoriser le développement industriel. En vue de stimuler davantage les exportations non pétrolières, le système financier a été déréglementé pour libéraliser les taux d'intérêt et permettre leur fixation en fonction du marché. Toutes ces mesures devaient contribuer à la création d'un environnement propice à la croissance, favorisant ainsi la bonne mise en œuvre des mesures de réforme du régime commercial. Si les résultats du Programme de relance des exportations se sont situés en deçà des objectifs fixés, cet échec est attribuable à des facteurs autres que l'absence de mesures complémentaires visant l'offre.

3.18 A Maurice, la mise en œuvre d'une série de programmes d'ajustement financés par le FMI et la Banque mondiale entre 1981 et 1986 a permis d'instaurer un cadre propice à la réalisation d'un programme d'ajustement sectoriel. Les restrictions à l'importation ont été réduites et le système d'incitation par des certificats de développement a été supprimé. Dans le domaine de l'appui institutionnel, la zone franche industrielle a été créée pour attirer l'investissement étranger. En Tunisie, l'échec du Sixième plan de développement économique et social a fait sentir la nécessité de créer un environnement plus favorable à la reprise de la croissance. Cela a permis au gouvernement de se lancer dans la mise en œuvre d'un programme d'ajustement structurel en 1986. Le programme d'ajustement du secteur industriel faisait partie intégrante dudit programme dont l'objectif était de stabiliser l'économie. A partir de 1987, le régime commercial a été progressivement libéralisé. Dans le cadre du programme global d'ajustement structurel, les mesures de réforme visaient à libéraliser le code des investissements, réglementer les activités bancaires et promouvoir les produits d'exportation. Ainsi, le programme d'ajustement structurel contenait des politiques visant l'offre dont l'objectif était d'accroître la production et l'exportation de produits non pétroliers.

iv) **Engagement en faveur des programmes**

3.19 Dans tous les cas, les institutions de financement (FMI, Banque mondiale et dans une certaine mesure, la BAD) ont joué le rôle de premier plan dans l'identification des programmes. Dans certains cas (Ghana et Maurice), des études économiques et sectorielles ont été menées au préalable par une ou deux institutions, dont l'objet était d'approfondir la connaissance du secteur avant l'élaboration d'un programme. Alors que les programmes semblent avoir été impulsés par les donateurs, les différents gouvernements en ont fait leurs une fois élaborés. Par conséquent, on peut dire qu'ils ont fait preuve d'un certain degré d'engagement en faveur des programmes. Cependant, il n'y a pas eu de signe, ni de preuve de l'existence d'un processus de consultation visant à faire partager cet engagement avec le grand public. Cela a été particulièrement vrai dans le cas du Ghana et du Malawi, comme l'a

relevé les missions d'évaluation rétrospective envoyées dans ces pays. Au Nigeria, c'est le contraire qui s'est produit. Le gouvernement de ce pays s'est lancé dans un processus d'ajustement, après avoir organisé au sein des principaux opérateurs économiques un débat national sur l'opportunité d'un programme d'ajustement structurel. Les réactions recueillies lors de la mission d'évaluation rétrospective ont révélé que le secteur privé était pleinement au fait du Programme de relance des exportations et tenait à y participer. Mais des facteurs autres que les questions d'engagement (notamment une exécution et une supervision médiocres) devaient avoir des conséquences néfastes sur les résultats du programme. En revanche, au Malawi et au Ghana, les résultats obtenus auraient pu être meilleurs, s'il existait un consensus national plus vaste autour des programmes. En Tunisie, le PASI faisait partie intégrante de la politique de développement que le gouvernement avait lui-même engagée pour la période 1986-1991. Le gouvernement devait par la suite jouer un rôle actif dans la préparation dudit programme. Même avant le début de la mise en œuvre, il a pris certaines dispositions (suppression des licences d'exportation, amélioration du régime des taxes à l'exportation et création d'une structure institutionnelle capable de promouvoir les exportations) en vue de faciliter la bonne exécution du programme. Au cours de la mise en œuvre, le gouvernement a largement présenté ledit programme aux opérateurs du secteur privé, ce qui lui a permis de bien faire comprendre à tous la nécessité de consentir les sacrifices dictés par les réformes. A Maurice, le gouvernement a joué un rôle crucial dans la réalisation du programme d'ajustement du secteur industriel. Bien que l'ONUDI et la Banque mondiale aient mené les études ayant débouché sur le programme, le gouvernement a fait preuve d'un grand engagement en sa faveur, une fois le programme élaboré, et ce tout au long de la période de mise en œuvre.

3.20 Il convient de souligner que, chaque fois que le gouvernement adopte une approche participative, le processus de développement ne peut qu'en être davantage renforcé. Cette approche favorise la compréhension des enjeux et la nécessité de consentir des sacrifices. Sans cette approche, les avantages de l'ajustement sont ignorés, ce qui provoque un mécontentement et entrave le processus d'ajustement.

v) **Mise en œuvre des programmes**

3.21 Il n'y a pas eu de problème d'exécution au Ghana et au Malawi. Dans ces deux pays, la supervision de la Banque et la performance des organes d'exécution ont été satisfaisantes. Au Nigeria, la situation a été différente. La mise en œuvre du Programme de relance des exportations a été entravée par plusieurs facteurs, dont la mauvaise sélection des projets. L'organe d'exécution, la *Nigerian Import-Export Bank*, avait délégué la responsabilité de la sélection des projets aux banques participantes, dont bon nombre n'avaient pas les compétences nécessaires en la matière. C'est pourquoi, de mauvais choix de projets ont été faits. Ce problème a été aggravé par le fait que ni l'organe d'exécution, ni le cabinet de consultants recruté pour le programme n'ont supervisé le choix des projets. Il n'y avait donc pas moyen d'arrêter le financement de projets mal évalués. En outre, bon nombre de projets ne disposaient pas de fonds de roulement, car la prise en charge de ces fonds n'avait pas été précisée dès le départ. Ces problèmes et d'autres auraient pu être résolus, si la Banque avait assumé ses responsabilités envers le programme. Le rapport d'évaluation préconisait une mission de supervision à la fin de chacune des trois tranches. Mais tout au long de la durée de vie du programme (1989-1994), la Banque n'a effectué qu'une seule mission de supervision. Ainsi, elle n'a pas eu l'occasion de corriger les lacunes relevées au fur et à mesure de l'exécution du programme. L'effet conjugué de la mauvaise performance (de la Banque et de l'organe d'exécution), de l'instabilité de l'environnement économique et des lacunes du

rapport d'évaluation (l'absence de délimitation claire des responsabilités concernant la sélection des projets et le fonds de roulement) a favorisé l'échec du Programme de relance des exportations.

3.22 En Tunisie, il n'y a pas eu de sérieux problèmes d'exécution. Bien que le gouvernement ait réussi à convaincre les opérateurs du secteur privé de la nécessité de poursuivre les mesures d'ajustement, il n'a pas pu soumettre régulièrement des rapports sur l'état d'avancement du programme, comme exigé dans la convention de prêt. Cette situation a limité les échanges de vue entre la Banque et l'emprunteur. La supervision a également été insuffisante de la part de la Banque. A titre d'exemple, elle n'a effectué qu'une seule mission de supervision en juin 1989, presque deux années après la signature de l'accord de prêt. En revanche, la mise en œuvre a été satisfaisante à Maurice. Hormis les divergences d'opinions initialement relevées entre l'emprunteur et le gouvernement, il n'y a pas eu de graves problèmes d'exécution. La coordination entre la Banque et la Banque mondiale, un autre bailleur de fonds du programme, a été satisfaisante.

vi) **Résultats et durabilité des programmes**

3.23 Les résultats de l'ITPAP, un programme couvrant l'économie tout entière, ont été satisfaisants et ont permis d'enregistrer une croissance remarquable du PIB. En tant que programme axé sur les échanges, les résultats ont également été satisfaisants. Le régime commercial et le régime de change ont été libéralisés. Les obstacles administratifs au développement industriel et au développement du secteur privé ont été levés, et des institutions de promotion des exportations (notamment des zones franches industrielles) ont été créées. Toutes ces mesures ont conduit à un accroissement de la production industrielle. L'indice de la production industrielle (1984=100) a oscillé entre 100,8 en 1987 à 138,6 en 1991. Tous les sous-secteurs de l'industrie ont profité de cette bonne performance, avec en tête les sous-secteurs des produits alimentaires, boissons, tabac, habillement, textile et chaussures. Les exportations du secteur manufacturier ont également enregistré des résultats similaires. La valeur des exportations non traditionnelles a augmenté de 27,2 millions de dollars EU en 1992 à 58,6 millions de dollars EU en 1996. L'offre aurait mieux réagi si ce n'était les contraintes qui pesaient sur les capacités humaines et institutionnelles de l'économie. En effet, ces contraintes ont rendu nécessaire la mise en œuvre d'un nouveau programme, à savoir le Programme de promotion de l'esprit d'entreprise et d'ajustement du marché des capitaux. Ce programme visait notamment à lever certaines des contraintes de capacité humaine et institutionnelle qui ont empêché une meilleure réaction de l'offre dans l'économie.

3.24 Le processus de réforme au Malawi est suffisamment viable et le gouvernement continue de faire preuve d'un engagement ferme en sa faveur. Mais cela ne saurait suffire. Le gouvernement devrait aller au-delà de cet engagement pour rechercher un consensus politique autour des réformes, à travers la participation du secteur privé structuré. La durabilité du processus nécessiterait également l'appui des donateurs en matière d'allègement de la dette, de flux financiers (y compris les investissements étrangers directs) et de renforcement des capacités de promotion des exportations. Le gouvernement devrait également explorer les domaines dans lesquels le pays a un avantage comparatif pour la promotion des exportations non traditionnelles.

3.25 Au Ghana, l'économie a réagi de manière tout à fait remarquable au PASI. A court et moyen termes, le PASI visait à faciliter l'utilisation des capacités existantes affaiblies par une

mauvaise gestion antérieure, par la réhabilitation d'usines. Ainsi, les prêts à décaissement rapide au titre du PASI ont servi à cet effet et la réaction de l'économie a été immédiate. Globalement, le PIB a enregistré des taux de croissance positifs. Cela était également vrai pour les autres indicateurs. De même, les réformes du secteur du commerce ont donné de bons résultats. La baisse du taux de change a également favorisé l'expansion des exportations. En particulier, les exportations de cacao ont fortement augmenté. Les exportations non traditionnelles avaient suscité beaucoup d'intérêt, passant de 9,2 % en 1996 à 12,7 en 1997 et 15 % en 1998. Le nombre des exportateurs non traditionnels est passé de 1 729 en 1990 à 3 278 en 1997, alors que la valeur des exportations non traditionnelles a augmenté de 62,3 millions de dollars EU en 1990 à 329 millions de dollars EU en 1997. Cette catégorie d'exportations est dominée par les produits agricoles traités et les produits textiles et artisanaux.

3.26 A long terme, le PASI visait à accroître l'utilisation des capacités du secteur industriel. Bien que l'objectif de 52 % fixé à l'évaluation n'ait pas été atteint, des progrès considérables ont été réalisés, car l'utilisation des capacités a été élevée au-dessus de ses bas niveaux de 18% en 1984 et 25 % en 1985. En effet, l'utilisation des capacités dépasse 52 % dans certains sous-secteurs tels que le tabac, les boissons, l'agro-alimentaire et la transformation du bois. Les bons résultats du programme sont attribuables à la stabilisation préalable de l'économie, aux études économiques préalables et à l'engagement du gouvernement en faveur du programme.

3.27 Au Ghana, la mission d'évaluation a noté que le PASI n'était pas très bien connu. D'après un opérateur du secteur privé, ce programme était celui du gouvernement. C'est pourquoi, la durabilité du processus de réforme devrait faire appel non seulement à l'engagement des pouvoirs publics, mais également à leur capacité à favoriser au sein de la population un consensus national autour des politiques menées. Le gouvernement devrait approfondir le processus de réforme en tant qu'étape vers l'industrialisation.

3.28 Au Nigeria, le Programme de relance des exportations a été un triste échec, si l'on considère les objectifs initiaux. Globalement, le PIB a enregistré des taux de croissance positifs, mais ces résultats n'ont rien à voir avec ledit programme et s'expliquaient surtout par l'évolution du sous-secteur pétrolier. En dépit de la mise en œuvre de certaines mesures institutionnelles (notamment la création d'un Conseil national de promotion des exportations et de la *Nigerian Import-Export Bank*), le programme a été un échec au regard de ses objectifs déclarés. La production industrielle a en effet baissé durant et après la période de réalisation du programme. Estimée à 78,7 % en 1997, l'utilisation des capacités du secteur industriel est descendue au bas niveau de 29 % en 1995. Les exportations non pétrolières n'ont pas augmenté comme prévu, les exportations pétrolières ayant continué à occuper la place dominante. La part du pétrole qui était de l'ordre de 95 % par an est restée inchangée durant et après la mise en œuvre du programme. Bien qu'un nombre très limité d'entreprises bénéficiaires aient pu accroître dans une certaine mesure leurs exportations et l'utilisation de leurs capacités, le programme n'a pas pu dans l'ensemble atteindre les objectifs fixés à l'évaluation, à savoir l'accroissement de la production industrielle, une utilisation accrue des capacités et la réduction de la dépendance du budget public vis-à-vis des recettes pétrolières. La faible incidence du programme sur le secteur industriel attribuable à une mauvaise conception et exécution dudit programme, un environnement macroéconomique durable et l'absence de réglementation prudentielle et de contrôle du système financier. Elle n'était certainement pas attribuable à un manque de ressources financières et humaines.

3.29 Bien que peu durables, les résultats du Programme de relance des exportations ont été davantage compromis, d'une part, par l'échec du système de fonds de roulement destiné à générer les ressources nécessaires à recycler dans de nouveaux projets et, d'autre part, par l'annulation d'un programme complémentaire (le Prêt d'appui aux exportations industrielles) par le gouvernement. Mais tous ces facteurs ne devraient pas saper le programme en tant que stratégie de développement. Le gouvernement et les donateurs devraient réaffirmer leur engagement en faveur de la réduction de la dépendance du Nigeria vis-à-vis du sous-secteur pétrolier.

3.30 En Tunisie, le programme a été une réussite, parce qu'il a pu stabiliser l'économie et favoriser la reprise de la croissance. Le régime commercial a été libéralisé et les prix intérieurs ont été libérés. La valeur ajoutée du secteur manufacturier a augmenté de plus de 60 % au cours de la période considérée. Cette performance est largement attribuable aux industries d'exportation, notamment les industries textiles et les agro-industries. Dans le cas de la Tunisie, la stabilisation préalable de l'économie a été le facteur le plus déterminant dans les résultats du programme.

3.31 A Maurice, le secteur manufacturier a enregistré un taux de croissance de 8 % au cours de la période de réalisation du PASI et de 6,5 % entre 1990-1993. Les industries implantées dans la zone franche industrielle ont également enregistré de bons résultats. Ce qui précède a permis au PIB d'afficher et de maintenir une croissance remarquable. Le PASI a renforcé le processus de réforme à Maurice et largement contribué à la diversification de l'économie. Cette bonne performance est attribuable à l'effet conjugué de la stabilisation préalable de l'économie, de la réforme du régime tarifaire et de la mise à disposition de ressources financières et humaines par les investisseurs de Hong Kong qui voulaient profiter des possibilités offertes par la zone franche industrielle.

3.32 Les programmes de la Tunisie et de Maurice sont viables. Dans les deux pays l'environnement macroéconomique est relativement stable de telle sorte qu'ils peuvent réaliser sans difficulté d'autres programmes d'ajustement sectoriel. Ils ont également démontré que l'Afrique peut être compétitive sur le marché des exportations de produits industriels, si elle applique des politiques appropriées.

IV Leçons à retenir par la Banque

4.1 Peut-être, la leçon principale à tirer de ces programmes est que les programmes d'ajustement sectoriels réussissent mieux dans une économie stabilisée au préalable, dans la mesure où les preuves disponibles montrent que les distorsions et les déséquilibres macroéconomiques compromettent la bonne réalisation desdits programmes. Dans le programme de prêt d'un pays, le problème de la Banque n'est pas de savoir si l'on doit choisir un programme d'ajustement sectoriel ou un programme d'ajustement structurel, mais plutôt comment programmer dans le temps ces deux types d'instrument en vue d'en maximiser l'impact. Il importe peu de savoir laquelle des institutions de financement (Banque mondiale ou BAD) a financé le programme antérieur de stabilisation de l'économie. Ce qui devrait importer pour la Banque est de s'assurer, **avant** de se lancer dans un prêt à l'ajustement sectoriel, que l'économie est stable au regard des indicateurs pertinents, et que les principales questions structurelles ont été résolues. En plus de la programmation dans le temps, il y a le problème de l'agencement des politiques dans le cadre d'un programme d'ajustement. L'importance de cet agencement est qu'il permet d'éliminer les contradictions profondes entre ces politiques – des contradictions susceptibles de compromettre le succès des programmes.

4.2 Une autre leçon à retenir est qu'il importe de procéder à des études économiques et sectorielles avant la mise en place des programmes de réforme. Dans le cas des programmes d'ajustement du secteur du commerce, on doit connaître au préalable la structure des tarifs douaniers, le système d'incitation et la réaction probable des différents sous-secteurs industriels à tout programme de réforme. Ces connaissances préalables que l'on peut obtenir à travers des études économiques et sectorielles réalisées au plan interne, ou à travers des informations puisées dans des études réalisées par d'autres donateurs, devraient largement contribuer à l'amélioration de la qualité initiale des programmes d'ajustement structurel.

4.3 Un programme de réforme du secteur du commerce devrait théoriquement être fondé sur un système d'informations fiables sur les possibilités d'exportation. En effet, la réforme du régime commercial à elle seule ne saurait suffire, il faudrait également créer des institutions chargées de promouvoir les échanges et de diffuser des informations sur les possibilités d'exportation. Un cadre (politiques et institutions) propice à l'investissement dans les industries d'exportation devrait en outre être instauré. Ce n'est qu'à partir de ce moment que le programme de réforme du secteur du commerce pourra être utile. De plus, on ne devrait pas élaborer un programme de libéralisation des échanges, sans tenir compte de son impact sur les pays voisins. En d'autres termes, un tel programme devrait se soucier des incidences régionales ou sous-régionales de la réforme du secteur du commerce, faute de quoi les résultats pourraient être compromis au plan national, avec des retombées négatives sur les pays voisins.

4.4 La plupart des programmes n'avaient pas défini clairement les indicateurs de performance selon lesquels les résultats devaient être mesurés. Lorsque ces indicateurs étaient indiqués, ils l'étaient de manière vague. L'utilisation de l'approche de la MCEP pour la planification des programmes permettrait d'identifier, dès le stade d'évaluation, des indices de référence à utiliser dans les évaluations rétrospectives ultérieures.

4.5 La supervision de la Banque joue un rôle essentiel dans les résultats des projets ou programmes. Ce rôle est encore plus déterminant dans les programmes d'ajustement dont la durée de vie est très courte. Dans un des programmes (Programme de relance des exportations du Nigeria), la performance de la Banque a été très peu satisfaisante, avec une seule mission de supervision de sa part pour toute la durée de vie du programme, alors que le rapport d'évaluation prévoyait une mission après la libération de chacune des trois tranches. Bon nombre de problèmes d'exécution rencontrés par ces programmes (le Programme de relance des exportations en particulier) auraient pu être évités, si la Banque avait procédé à leur supervision adéquate.

4.6 Enfin, il convient de rappeler que le développement concerne les populations. Ainsi, ces populations doivent avoir le sentiment que le processus de développement est le leur. Cet objectif peut être largement atteint, si on les associe au processus. L'approche participative permettra de mettre en évidence les résultats à attendre des sacrifices que les populations sont invitées à consentir dans le processus d'ajustement. Sans cette approche, le processus d'ajustement pourrait être compromis par des tensions sociales (souvent provoquées par l'ignorance de la nécessité de l'ajustement).