

GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT



MALAWI

**RAPPORT D'EVALUATION DE PERFORMANCE DES
PROGRAMMES SUIVANTS :**

- **PROGRAMME D'AJUSTEMENT DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE ET COMMERCIALE**
- **PROGRAMME D'AJUSTEMENT DU CADRE GENERAL DE L'ENTREPRISE ET DU MARCHE FINANCIER**

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

27 avril, 1999

Table des matières

	<u>Page</u>
SIGLES ET ABRÉVIATIONS	i
PRÉFACE	iii
DONNÉES DE BASE DES PROGRAMMES	iv
POUR EXAMEN	1
1. <u>RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION</u>	1
1.1 Objectifs et portée	1
1.2 Mise en œuvre des programmes	2
1.3 Aspects institutionnels	2
1.4 Impact des programmes	2
1.5 Durabilité	4
1.6 Conclusion	4
1.7 Feed-back	4
2. <u>CONTEXTE</u>	5
2.1 Contexte économique	5
2.2 Historique des opérations en faveur de réformes – Groupe de la Banque et autres bailleurs de fonds	6
2.3 Formulation des programmes	6
2.4 Justification des programmes	7
2.5 Objectifs et portée au moment de l'évaluation	7
2.6 Financement – Groupe de la Banque et autres bailleurs de fonds	8
2.7 Méthode et approche utilisées pour l'évaluation	8
3. <u>MISE EN ŒUVRE ET RÉSULTATS DES PROGRAMMES</u>	9
3.1 Entrée en vigueur des prêts	9
3.2 Calendrier d'exécution	9
3.3 Coût des programmes, décaissements et utilisation des fonds de contrepartie	10
3.4 Méthode du cadre logique – clarté et exhaustivité de la matrice	10
3.5 Cohérence avec les stratégies et politiques de la Banque et du pays	11
3.6 Cohérence avec l'intégration économique régionale	11
3.7 Réformes à mettre en œuvre par les pouvoirs publics	11
3.8 Performance institutionnelle et suivi	11
3.9 Respect des conditions et des clauses des prêts	12
4. <u>ÉVALUATION ET IMPACT DES PROGRAMMES</u>	13
4.1 Impact des réformes	13
4.2 Performance sectorielle	14
4.3 Impact socioéconomique	21
4.4 Impact institutionnel	21
4.5 Impact sur les femmes	22

4.6	Impact sur l'environnement	22
5.	<u>DURABILITÉ DES PROGRAMMES</u>	23
6.	<u>GRANDES ORIENTATIONS DES DEUX PROGRAMMES D'AJUSTEMENT</u>	24
7.	<u>ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE</u>	27
7.1	Performance d'exécution	27
7.2	Performance du Groupe de la Banque	27
7.3	Résultats	27
8.	<u>CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS</u>	28
8.1	Évaluation globale	28
8.2	Feed-back et recommandations	29
8.3	Action de suivi	30

ANNEXES

	<u>Pages</u>
I. Évaluation de la performance – ITPAP.....	3
II. Évaluation de la performance – ECMAP.....	3
III. Matrice rétrospective de cadre logique – ITPAP.....	2
IV. Matrice rétrospective de cadre logique – ECMAP.....	1
V. Matrice des recommandations et des mesures de suivi – ITPAP et ECMAP.....	2

TABLEAUX

I. Principaux indicateurs économiques, 1985-1997 – ITPAP et ECMAP.....	2
II. Produit intérieur brut par secteur d'origine au coût constant des facteurs 1978 (1992-1997).....	1
III. Recettes de l'administration centrale, 1985/86-1997/98 – ITPAP et ECMAP.....	1
IV. Dépenses en pourcentage du PIB – ITPAP et ECMAP.....	1
V. Statistiques monétaires – ITPAP et ECMAP.....	1
VI. Indices commerciaux (1980 = 100) – ITPAP et ECMAP.....	1

Le présent rapport a été établi par MM. O.O. OJO, OPEV, et G.P. UWUJAREN, consultant, à la suite de la mission qu'ils ont effectuée au Malawi au mois de juin 1998. Pour tout complément d'information, prière de s'adresser à G.M. KARIISA, Directeur, Département de l'évaluation des opérations, au poste 4052, ou à M. OJO, au poste 4262.

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ADMARC	Société de promotion et de commercialisation agricoles
AOI	Appel d'offres international
BAD	Banque africaine de développement
BEI	Banque européenne d'investissement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
CBI	Initiative transfrontières pour l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe
CBM	<i>Commercial Bank of Malawi</i> (Banque commerciale du Malawi)
COMESA	Marché commun d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe
DCPE	Document-cadre de politique économique
DEM	Deutschemark
DTS	Droits de tirage spéciaux
ECMAP	Programme d'ajustement du cadre général de l'entreprise et du marché financier
ECU	Unité monétaire européenne
FAD	Fonds africain de développement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FASR	Facilité d'ajustement structurel renforcée
FMI	Fonds monétaire international
GBP	Livre sterling
IDA	Association internationale de développement
INDEBANK	Banque d'investissement et de développement
INDEFINANCE	Société de financement du développement industriel
INDEFUND	Fonds d'investissement et de développement
IPC	Indice des prix à la consommation
ITPAP	Programme d'ajustement de la politique industrielle et commerciale
JPY	Yen japonais
LFC	<i>Leasing and Finance Company</i> (Société de leasing et de financement)
MASAF	<i>Malawi Social Action Fund</i> (Fonds d'action sociale)
MDC	<i>Malawi Development Corporation</i> (Société de développement du Malawi)
MEDI	<i>Malawi Entrepreneur Development Institute</i> (Institut de promotion de l'entreprise)
MEPC	<i>Malawi Export Promotion Council</i> (Conseil de promotion des exportations)
MIPA	<i>Malawi Investment Promotion Agency</i> (Agence de promotion de l'investissement)
MSB	<i>Malawi Savings Bank</i> (Caisse d'épargne du Malawi)
MSE	Malawi Stock Exchange (Bourse du Malawi)
MWK	Kwacha malawite
NBE	<i>National Bank of Malawi</i> (Banque nationale du Malawi)
NICO	<i>National Insurance Company</i> (Société nationale d'assurance)
NLG	Florin néerlandais
ODA	<i>Overseas Development Administration</i>
OECF	<i>Overseas Economic Cooperation Fund</i>
OMS	Organisation mondiale de la santé
PAS	Programme/prêt d'ajustement structurel
PIB	Produit intérieur brut
PISP	Programme d'investissement du secteur public

PME	Petites et moyennes entreprises
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
POSB	Caisse d'épargne postale
RAP	Rapport d'achèvement de projet/programme
RBM	<i>Reserve Bank of Malawi</i> (Banque de réserve du Malawi)
REPP	Rapport d'évaluation de performance de projet
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
SEDOM	Programme de promotion de la petite entreprise
SUCOMA	<i>Sugar Company of Malawi</i>
TVA	Taxe à la valeur ajoutée
UC	Unité de compte
UE	Union européenne
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
USAID	Agence des Etats-Unis pour le développement international
USD	Dollar des Etats-Unis

PRÉFACE

1. Le présent rapport d'évaluation de performance de projets (REPP) passe en revue le Programme d'ajustement de la politique industrielle et commerciale au Malawi (ITPAP), qui a bénéficié d'un prêt FAD de 13,6 millions d'UC (N° F/MLW/SAL/IND/TRA/89/17) approuvé en décembre 1988, ainsi que le Programme d'ajustement du cadre général de l'entreprise et du marché financier (ECMAP) pour lequel un prêt FAD de 9,2 millions d'UC (N° F/MLW/ECMAP/92/22) a été accordé en octobre 1991. Ces programmes ont été cofinancés avec d'autres donateurs pour un total de 220,5 et 310,8 millions de dollars respectivement. L'emprunteur était le gouvernement malawite, la Banque de réserve du Malawi (RBM) jouait le rôle d'organe d'exécution, tandis que le ministère des Finances assurait la coordination.

2. La contribution prévue et effective du Fonds à l'ITPAP s'est élevée à 13,6 millions d'UC, décaissés en deux tranches égales. La première tranche a été décaissée en novembre 1989, avec cinq mois de retard. Le décaissement de la seconde est intervenu en mars 1992, avec un retard de deux ans. Ces retards n'ont pas affecté de manière significative l'exécution générale du programme. De même, la contribution prévue et effective du Fonds à l'ECMAP a été décaissée en deux tranches égales en décembre 1992 et décembre 1993, soit avec deux et six mois de retard respectivement. Abstraction faite de la pénurie prononcée de devises durant l'exécution de l'ECMAP, ces retards n'ont pas eu d'incidence majeure sur l'exécution globale du programme. Les fonds de contrepartie générés par la vente de devises de ces prêts ont été laissés à la disposition du gouvernement pour servir d'appoint budgétaire et n'ont pas été affectés à des catégories de dépenses spécifiques.

3. L'ITPAP avait pour principal objectif de stimuler la croissance dans les secteurs industriel, commercial et financier grâce à la libéralisation des échanges commerciaux et du régime des changes, à la libération des prix, à la réduction du déficit budgétaire, à la réforme fiscale, à la promotion des exportations et des petites et moyennes entreprises, ainsi qu'à la réforme du système financier. Faisant suite à ce programme, l'ECMAP avait pour ambition de supprimer les contrôles tant directs qu'indirects et de lever tous les autres obstacles à l'initiative privée, à l'investissement et à la croissance dans le secteur industriel, commercial et financier, en matière d'emploi et sur le marché financier. Pour atteindre ces objectifs, le gouvernement malawite a mis en œuvre une série de réformes macroéconomiques, financières et structurelles visant à rétablir les équilibres intérieurs et extérieurs de même que la croissance à moyen terme. Ces programmes constituaient le prolongement de programmes d'ajustement structurels entrepris au début des années 80, en privilégiant la dimension sectorielle.

4. Le Département des opérations a élaboré des rapports d'achèvement en 1994 pour l'ITPAP et en 1995 pour l'ECMAP. Même si les deux rapports jugent que les programmes ont été menés de façon satisfaisante, ce REPP aboutit à la conclusion que les résultats des deux programmes étaient mitigés : certains résultats économiques peuvent être inscrits à l'actif des programmes, mais il est d'autres aspects de la performance économique qui demeurent un sujet d'inquiétude.

DONNÉES DE BASE DES PROGRAMMES

A. Emprunteur

Pays	: République du Malawi
Programmes	: i) Ajustement de la politique industrielle et commerciale ii) Ajustement du cadre général de l'entreprise et du marché financier
N° des prêts	: i) F/MLW/SAL/IND/TRA/89/17 ii) F/MLW/ECMAP/92/22
Bénéficiaire	: Gouvernement malawite
Organe d'exécution	: Ministère des Finances

B. Prêts

	<u>Prévisions</u>	<u>Réalité</u>
i) Montant (en millions d'UC)	13,6	13,6
Date d'approbation	28 février 1989	28 février 1989
Date de signature	1 ^{er} octobre 1989	22 septembre 1989
Date d'entrée en vigueur	Non indiquée	Novembre 1989
Date du premier décaissement	Juin 1989	Novembre 1989
Date du dernier décaissement	Décembre 1990	Décembre 1992
Date d'achèvement	Décembre 1990	Décembre 1992
ii) Montant (en millions d'UC)	9,2	9,2
Date d'approbation	Octobre 1991	Octobre 1991
Date de signature	Octobre 1991	Janvier 1992
Date d'entrée en vigueur	Décembre 1991	23 novembre 1992
Date du premier décaissement	Décembre 1991	30 décembre 1992
Date du dernier décaissement	Octobre 1993	Décembre 1993
Date d'achèvement	Octobre 1993	Décembre 1994

C. Missions de la Banque au Malawi

	<u>Date</u>	<u>Semaines</u>	<u>Personnes</u>	<u>Personnes- semaines</u>
i) Evaluation	Septembre 1988	2	2	4
Suivi	1-13 septembre 1989	2	2	4
Suivi	16-30 mars 1990	2	1	1
Supervision	29/01-8/02/1991	1,5	1	1,5
Supervision	14-24 juin 1992	1,5	1	1,5
RAP	Novembre 1993	1	2	2
ii) Préparation	Juin 1990	1	1	1
Pré-évaluation	Mars 1991	1	1	1
Evaluation	Août 1991	2	2	4
Supervision	Avril 1993	1	1	1
Supervision/mi-parcours	Novembre 1993	2	2	4
RAP	Mars 1995	2	3	6

D. <u>Programmes</u>	<u>Prévisions</u>	<u>Réalité</u>
i) <u>Sources de financement</u> (en millions)		
FAD (UC)	13,6	13,6
Banque mondiale (USD)	70,0 (équivalent)	70,0 (équivalent)
OECF (USD)	30,0 (équivalent)	30,0 (équivalent)
Union européenne (ECU)	12,5 (équivalent)	12,5 (équivalent)
R.F. d'Allemagne (DEM)	20,0 (équivalent)	20,0 (équivalent)
<i>Netherlands Finance Company for Developing Countries</i> (NLG)	12,8 (équivalent)	12,8 (équivalent)
ODA (GBP)	10,0 (équivalent)	10,0 (équivalent)
USAID (USD)	25,0 (équivalent)	25,0 (équivalent)
Coût total du programme :	220,5 millions d'USD	
ii) <u>Sources de financement</u> (en millions)		
FAD (UC)	9,2	9,2
Japon (USD)	70,0 (équivalent)	70,0 (équivalent)
Union européenne (USD)	39,3 (équivalent)	39,3 (équivalent)
Allemagne (USD)	10,5 (équivalent)	10,5 (équivalent)
Suisse (USD)	1,7 (équivalent)	1,7 (équivalent)
Banque mondiale (USD)	130,5 (équivalent)	130,5 (équivalent)
Coût total du programme :	266,0 millions d'USD	
E. <u>Indicateurs de performance</u>		
i) Dépassements de coûts		
Performance d'exécution	Néant	
Résultat du projet	Satisfaisante	
Performance de la Banque	Satisfaisant	
ii) Dépassement de coûts		
Performance d'exécution	Néant	
Résultat du projet	Satisfaisante	
Performance de la Banque	Satisfaisant	

1. RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION

1.1 Objectifs et portée

1.1.1 En 1981/82, le gouvernement de la République du Malawi a lancé un programme d'ajustement destiné à inverser la régression économique amorcée au cours des années 70. Ce programme a été couronné de succès et l'économie s'est améliorée jusqu'en 1985, où des problèmes sont réapparus. Entre 1985 et 1987, la situation économique s'est détériorée à plusieurs égards. Pour y remédier, le gouvernement malawite a défini une nouvelle stratégie de développement dans le cadre de sa Déclaration de politique de développement (1987-96), qui a donné naissance à un programme triennal d'ajustement structurel appelé Programme d'ajustement de la politique industrielle et commerciale (ITPAP). Ce programme a bénéficié d'un soutien du FAD de l'ordre de 13,6 millions d'UC et d'autres bailleurs de fonds.

1.1.2 On a jugé que la plupart des problèmes d'ordre structurel entravant la croissance économique se posaient dans les secteurs industriel, commercial et financier. Le secteur industriel était rudimentaire et fonctionnait de manière inefficace sous la protection de tarifs élevés. Il se heurtait à la pénurie de devises. Le secteur financier, quant à lui, se caractérisait par une absence de concurrence et un contrôle monétaire recourant à des instruments directs au lieu des mécanismes du marché. Le Programme d'ajustement de la politique industrielle et commerciale portait sur l'ensemble de l'économie, tout en ayant une orientation sectorielle. Il avait pour objectif de rétablir la stabilité macroéconomique et la croissance, de libéraliser l'économie, d'améliorer ainsi la compétitivité extérieure et d'accroître les exportations, en particulier les exportations non traditionnelles. Il visait également la déréglementation de l'économie en levant les contrôles de prix et de taux d'intérêt et en favorisant l'accès libre au système financier, notamment le secteur bancaire. Il se proposait en outre d'améliorer l'efficacité de mobilisation et d'affectation des ressources grâce à la rationalisation du régime fiscal et à l'instauration d'un climat d'investissement plus propice, notamment pour les petites et moyennes entreprises.

1.1.3 Le rapport d'évaluation a passé sous silence les indicateurs quantitatifs qui devaient permettre de mesurer la réponse de l'économie. Toutefois, l'opération menée parallèlement par la Banque mondiale a fait apparaître que le taux de croissance du PIB devait passer de 1,5 % en 1987 à 4 % en 1991 sous l'effet des réformes prévues par le programme. Le déficit budgétaire était censé reculer de 10 à 6 % du PIB, tandis que l'inflation devait tomber de 26 % à 5 % par an. Le solde courant devait passer de 4 à 11 % du PIB, pour permettre d'augmenter les importations de manière à améliorer l'utilisation de la capacité et accroître l'investissement. L'investissement brut devait augmenter de 12 % du PIB en 1987 à 18 % en 1991 et l'investissement privé de 6 % à 10 % du PIB. Certes le surcroît d'investissement devait provenir de l'extérieur, mais l'épargne intérieure devait représenter environ le tiers de l'investissement brut.

1.1.4 Le succès de l'ITPAP n'a pas empêché la persistance de certains problèmes structurels, tandis que d'autres faisaient leur apparition. En particulier, malgré la libéralisation des importations et l'amélioration du climat d'investissement, l'investissement effectif n'a pas connu de progression significative et l'offre a été lente à réagir, tandis que la pénurie de main-d'œuvre qualifiée a constitué un frein pour les activités du secteur privé. C'est ainsi qu'a vu le jour le Programme d'ajustement du cadre général d'entreprise et du marché financier (ECMAP), destiné à approfondir le processus d'ajustement et à corriger les problèmes sectoriels circonscrits. L'ECMAP visait les mêmes objectifs macroéconomiques

que l'ITPAP, mais il avait pour ambition supplémentaire de s'attaquer aux problèmes que connaissent le marché financier et le marché de l'emploi. Au moment de l'évaluation, on s'attendait à ce que l'inflation régresse de 13,5 % en 1992 à 5 % en 1995. Pour sa part, la croissance du PIB devait passer de -4 % en 1992 à 5 %. Le taux d'investissement devait demeurer plus ou moins inchangé à 19,5 %, mais le taux d'investissement privé devait passer de 12,9 % à environ 14 % en 1995. Le déficit baisserait de 3,5 % du PIB à 2 %, tandis que les réserves officielles brutes passeraient de 159,4 millions de dollars à 237 millions en 1995.

1.1.5 La méthode adoptée pour ce REPP consiste à comparer les résultats des deux programmes aux buts et objectifs fixés à l'évaluation. Faute d'indicateurs quantitatifs dans les deux rapports d'évaluation, il a fallu dans la pratique évaluer la réponse générale de l'économie aux réformes prévues en comparant la situation avant et après la mise en œuvre des programmes. Des discussions et des entretiens ont eu lieu avec les responsables gouvernementaux, les représentants de la communauté des donateurs, les services concernés de la Banque et le monde des affaires. Les documents élaborés par d'autres bailleurs de fonds en rapport avec leur intervention parallèle ont été consultés, de même que les documents du Groupe de la Banque ayant trait aux deux programmes.

1.2 Mise en œuvre des programmes

Malgré les retards qu'ont connus ces deux programmes, leur exécution a été satisfaisante. Ces programmes ont jeté les bases juridiques et institutionnelles nécessaires à l'émergence d'un secteur privé dynamique et à l'accroissement de l'investissement. Toutefois, la réponse de la demande ne s'est toujours pas matérialisée. Le cours de l'économie a eu tendance à obéir à des facteurs externes, comme les réactions des bailleurs de fonds aux événements internes et aux sécheresses périodiques.

1.3 Aspects institutionnels

1.3.1 Pour les deux programmes, l'emprunteur était le gouvernement malawite. La Banque de réserve du Malawi (RBM) était l'organe d'exécution, tandis que le ministère des Finances assurait la coordination. Les pouvoirs publics au niveau politique le plus élevé adhéraient pleinement à la mise en œuvre des programmes et leur enthousiasme n'a nullement été ébranlé par les chocs exogènes défavorables, notamment au cours de l'ECMAP, alors que le pays connaissait son premier changement de gouvernement depuis l'indépendance. Le manque de coordination et de communication au début entre les différents ministères intervenant dans l'exécution a été à l'origine de quelques retards.

1.3.2 La Banque n'a pas participé à la conception de l'ITPAP, mais a envoyé des missions d'évaluation, de supervision et de revue à mi-parcours sur le terrain. Elle a également élaboré un rapport d'achèvement à la fin du programme. En revanche, elle a pris une part active à la conception de l'ECMAP, a suivi son évolution et préparé un RAP à la fin du programme.

1.4 Impact des programmes

1.4.1 **Impact global** : Les deux programmes se sont soldés par des résultats mitigés, mais qu'on peut qualifier de satisfaisants dans l'ensemble. L'ITPAP a réussi à inverser la régression économique des années qui ont précédé sa mise en œuvre et à rétablir une croissance positive du revenu par habitant. L'inflation a diminué sous l'action de la discipline budgétaire et monétaire des pouvoirs publics, mais elle n'a pas atteint le niveau prévu à l'évaluation. La balance des paiements a continué de subir des pressions et le solde courant

s'établissait à -10,8 % du PIB en 1991. Le mise en œuvre de l'ECMAP a été contrariée par plusieurs chocs exogènes simultanés : deux grandes sécheresses et une de moindre envergure, des conflits sociaux dans l'ensemble du pays, la détérioration des termes de l'échange, le financement des premières élections multipartites en une trentaine d'années et la suspension des flux d'aide par les donateurs bilatéraux pendant environ 18 mois. Le PIB a considérablement baissé en 1992 et 1994 et les pouvoirs publics ont dû recourir au déficit budgétaire pour compenser la baisse de l'aide bilatérale et couvrir le coût énorme des élections multipartites. L'inflation est montée en flèche, atteignant 86,3 % en 1995 avant de se replier à 9,2 % en 1997.

1.4.2 Le taux de change a été progressivement libéralisé pour devenir flottant, avec une série d'importantes dévaluations nominales. Toutefois, les effets réels de la dévaluation ont été érodés par le niveau élevé de l'inflation et le secteur des exportations n'a pas réagi comme prévu.

1.4.3 En favorisant la déréglementation et la libéralisation du système économique, les deux programmes ont amélioré les perspectives économiques du pays à moyen terme et la concurrence économique s'en est favorablement ressentie. Les changements apportés au cadre juridique et réglementaire ont créé un climat favorable à l'initiative privée.

1.4.4 **Impact sectoriel** : Dans les secteurs industriel et commercial, les réformes ont instauré un environnement porteur pour l'efficacité de la production nationale et la croissance des exportations. Toutefois, l'offre n'a pas été au rendez-vous, en partie parce qu'il faut du temps pour qu'elle se matérialise. La structure de production a connu de profonds bouleversements, les entreprises qui n'étaient pas à même de soutenir la concurrence dans le nouvel environnement étant contraintes de fermer leurs portes, au moment où d'autres voyaient le jour. Pour leur survie, certaines entreprises ont été obligées de comprimer leurs coûts ou de faire preuve de plus d'efficacité. Toutefois, les exportations n'ont pas progressé de manière appréciable et la diversification des exportations qu'on attendait n'a pas eu lieu.

1.4.5 Dans le secteur financier, on a adopté les mécanismes du marché pour le contrôle monétaire et assisté à la déréglementation des taux d'intérêt. Alors que, par le passé, l'excès de liquidité dans l'économie favorisait l'indifférence des banques devant les dépôts, elles doivent à présent entrer en concurrence. Le paysage bancaire s'est enrichi de trois nouveaux établissements entre 1993 et 1996, ce qui a eu pour effet d'améliorer l'intermédiation financière. Toutefois, le marché financier est si rudimentaire et les institutions spécialisées manquent tellement de coordination dans l'octroi du crédit à terme, particulièrement aux petites entreprises, que les financements à long terme sont rares et les retombées escomptées sur l'investissement ne se sont pas produites.

1.4.6 En matière de développement du secteur privé, les entraves administratives aux affaires ont été sensiblement réduites. Les délais requis pour l'immatriculation des nouvelles entreprises ont été abrégés et le secteur informel a connu une croissance fulgurante. Toutefois, le programme de privatisation n'a pas connu beaucoup de progrès faute de calendrier pour sa mise en œuvre et du fait des retards intervenus dans la mise en place des mécanismes administratifs et juridiques nécessaires. Les petites et moyennes entreprises ont toujours d'énormes difficultés à obtenir des financements sans garantie adéquate.

1.4.7 Sur le marché du travail, le salaire minimum a été augmenté et des dispositions ont été prises pour éviter l'érosion des salaires réels par l'inflation. Un mécanisme d'ajustement

automatique du salaire minimum, qui est indexé sur l'inflation, a été mis en place. Des méthodes plus démocratiques de règlement des conflits du travail, de négociation des contrats et d'amélioration des négociations professionnelles ont été mises en place. Toutefois, aucun effort n'a été fait pour tenir compte du rendement. Les règles de louage se sont améliorées et la libéralisation des quotas de production du tabac de type Burley a donné un coup de fouet aux revenus réels des secteurs agricole et rural.

1.4.8 Impact socioéconomique : Les crédits alloués à l'éducation dans les budgets aussi bien ordinaire que de développement ont augmenté. Ce sont là des secteurs qui profitent directement aux pauvres. La décision du nouveau gouvernement de décréter l'enseignement primaire gratuit et universel a eu pour effet de mettre sur les bancs de l'école plusieurs enfants pauvres et d'atténuer le problème du chômage. Par exemple, l'accroissement des quotas de production du tabac Burley pour les petits agriculteurs a injecté d'importantes sommes d'argent dans l'économie rurale. Toutefois, des sécheresses persistantes ont mis à mal la production agricole et éprouvé les pauvres. Les femmes bénéficient également de ces programmes à plusieurs égards, surtout dans le secteur social.

1.5 Durabilité

La mise en œuvre des deux programmes a mis en lumière combien le gouvernement est profondément attaché au processus d'ajustement, ce qui a eu pour effet de ramener la confiance des investisseurs dans l'économie. L'environnement macroéconomique s'est lui aussi amélioré, en dépit des chocs exogènes de 1992-94.

1.6 Conclusion

Il ressort de l'évaluation globale des programmes que leur exécution a été satisfaisante, même si le calendrier initial n'a pas été respecté et le gouvernement n'a pas présenté les rapports convenus. Dès que les chocs exogènes ont été surmontés, un environnement macroéconomique porteur a été rétabli.

1.7 Feed-back

La principale leçon à tirer de ces programmes est qu'un engagement ferme et un cadre macroéconomique favorable sont importants pour que tout effort d'ajustement soit couronné de succès et constitue un préalable aux initiatives d'ajustement englobant l'ensemble de l'économie et aux programmes d'ajustement sectoriel. De plus, il faut du temps pour que l'accroissement des exportations et la pénétration des marchés extérieurs se concrétisent et des efforts soutenus sont de mise à cet égard.

2. CONTEXTE

2.1 Contexte économique

2.1.1 Durant la seconde moitié des années 70, l'économie malawite, qui avait fait des progrès impressionnants après l'indépendance, a commencé à faiblir sous l'effet conjugué de la détérioration des termes de l'échange et des politiques inadéquates poursuivies par les pouvoirs publics. Pour faire face aux difficultés économiques qui s'en sont suivies, le gouvernement a pris, avec le concours technique et financier des bailleurs de fonds, une série de mesures de stabilisation et d'ajustement au cours des années 1981/82 – 1985/86 en vue d'inverser le cours des événements. Le succès de ces mesures a permis à l'économie de s'améliorer sensiblement jusqu'en 1985. Toutefois, l'économie allait encore se détériorer entre 1985 et 1987 sous la pression des facteurs déjà mentionnés, qui ont refait leur apparition. Le gouvernement a réagi en adoptant une nouvelle stratégie énoncée dans la Déclaration de politique de développement et un programme triennal (1988-91) destiné à approfondir le processus d'ajustement en corrigeant les insuffisances de l'économie qui empêchaient le retour à la croissance.

2.1.2 Des lacunes ont été constatées dans les secteurs industriel, commercial et financier. Le secteur industriel, sous-développé à tous les égards, bute par ailleurs sur la pénurie de devises et l'accès limité aux marchés internationaux. Du fait de l'exiguïté du marché, l'activité industrielle se concentrait sur quelques domaines comme l'agro-alimentaire et les textiles. Le secteur était marqué par des technologies simples, des interactions industrielles limitées, une forte dépendance à l'égard des intrants importés et plus particulièrement de l'agriculture comme source de demande pour ses produits et de devises pour l'importation des matières premières. Le secteur financier était un oligopole hautement concentré, où deux banques commerciales contrôlaient plus de 80 % de l'épargne nationale. Qui plus est, ces banques étaient très liées entre elles et avaient des relations étroites avec les deux principales holdings qui dominent le secteur industriel. Le plafonnement du crédit – principal outil de politique monétaire – accentuait le caractère oligopolistique du marché en se fondant sur les parts de marché détenues par les banques. Jusqu'à une date récente, aucune concurrence n'existait dans le secteur. En outre, il manquait un cadre juridique adéquat pour assurer un contrôle et une réglementation efficaces du système financier.

2.1.3 Dans le secteur commercial, les exportations se concentraient sur quelques produits agricoles, qui étaient tributaires de la pluviométrie et des prix extérieurs. Les exportations ont été également affectées par la surévaluation du taux de change. Le régime des importations était caractérisé par de nombreuses autorisations, qui introduisaient des distorsions dans l'économie en général, et dans le secteur des exportations en particulier.

2.1.4 C'est sur fond d'une performance économique globalement médiocre et des insuffisances observées dans les secteurs industriel, commercial et financier que le gouvernement a énoncé sa Déclaration de politique de développement (1987-96) dont a découlé le programme triennal intitulé Programme d'ajustement de la politique industrielle et commerciale (ITPAP). Dans sa conception, l'ITPAP était un programme à l'appui de réformes sectorielles, dont l'objectif était de stimuler la croissance dans les secteurs industriel, commercial et financier par la libéralisation des échanges commerciaux et du régime des changes, la libération des prix, la réduction du déficit budgétaire, la réforme fiscale, la promotion des exportations et des petites et moyennes entreprises, ainsi que la réforme du système financier.

2.1.5 Certes l'ITPAP a amené une certaine amélioration de l'économie d'une manière générale – notamment une légère progression du PIB réel et de l'investissement intérieur brut, mais plusieurs domaines appelaient encore des actions urgentes pour un retour à une croissance soutenue. Par exemple, la production industrielle est demeurée faible, les efforts de promotion des exportations n'ayant pas donné les résultats escomptés. L'inflation est restée à un niveau insoutenable, tandis que peu de progrès étaient enregistrés dans l'élimination du déficit budgétaire. Le secteur financier a continué d'être fortement oligopolistique et s'est montré incapable de jouer un rôle déterminant dans le processus de développement en général, et dans la mobilisation des ressources en particulier. Alors que le programme semblait avoir créé un environnement quelque peu plus favorable à l'initiative privée, le secteur privé est resté sous-développé essentiellement en raison de difficultés liées au capital humain. C'est ainsi que le gouvernement a mis en route, dans la foulée de l'ITPAP, le Programme d'ajustement du cadre général de l'entreprise et du marché financier (ECMAP). L'ECMAP avait pour objectif de supprimer les contrôles directs et indirects dans certains domaines jugés prioritaires en vue d'encourager l'initiative privée, de réduire les retards entravant l'investissement, de réorienter les politiques d'occupation des sols et de zonage en faveur de la petite entreprise et de la microentreprise, d'étendre les réformes commerciales de manière à tourner le secteur privé vers l'extérieur, d'opter pour le contrôle monétaire par les instruments du marché, d'accroître la concurrence en laissant de nouvelles institutions entrer librement dans le système bancaire et de recentrer les dépenses publiques sur la valorisation du capital humain.

2.2 Historique des opérations en faveur de réformes – Groupe de la Banque et autres bailleurs de fonds

Immédiatement après l'indépendance jusque dans les années 80, le Malawi a relativement connu une bonne performance économique. En réplique au choc pétrolier des années 80 qui a précipité le pays dans la crise comme bon nombre d'autres pays en développement, le gouvernement a adopté et mis en œuvre, avec le concours technique et financier des bailleurs de fonds, une série de programmes d'ajustement couvrant la période 1981/82 –1985/86. La Banque mondiale, le FMI, les Etats-Unis, la République fédérale d'Allemagne et le Japon ont apporté leur soutien à ces programmes. Entre 1981 et le démarrage de l'ITPAP, la Banque mondiale a octroyé au pays trois prêts d'ajustement structurel. Pour sa part, le FMI a mené avec succès trois accords de confirmation avec le Malawi. Ces programmes ont été couronnés de succès et l'économie a enregistré une croissance modeste, quoique inégale, jusqu'en 1985. Entre 1985 et 1987, l'économie s'est encore détériorée, le taux de croissance tombant à 1,1 % en 1986 et à 2 % en 1987. Le taux d'inflation est passé de 11 % en 1985 à 25 % en 1987, érodant une dévaluation de 29 % sur la période 1985-87. C'est ce qui a amené la Déclaration de politique de développement (1987-96) qui a abouti à l'ITPAP (1988-91). Dans le même temps, la Banque décidait de joindre ses efforts à ceux des autres bailleurs de fonds pour financer ce programme, marquant le début de sa participation aux prêts en faveur de réformes au Malawi. L'ITPAP a laissé plusieurs questions en suspens, qui devaient faire l'objet de l'ECMAP, le Programme d'ajustement du cadre général de l'entreprise et du marché financier, qui a bénéficié de l'appui de la Banque et d'autres bailleurs de fonds.

2.3 Formulation des programmes

L'ITPAP est intervenu à la suite d'une série de mesures d'ajustement sur la période 1981-86, censées réformer la politique suivie par les pouvoirs publics et éliminer ainsi les

distorsions qui avaient retardé la croissance par le passé. Quant ces mesures sont arrivées à leur terme, on s'est rendu compte que le retour à la croissance continuait à se heurter à d'importants obstacles, en particulier dans les secteurs industriel, commercial et financier. C'est ainsi que l'ITPAP a été conçu comme un programme sectoriel devant s'attaquer aux problèmes cernés dans ces secteurs. Dans la réalité, l'ITPAP était un programme d'ajustement structurel portant sur l'ensemble de l'économie. Il prévoyait des réformes intéressant l'économie dans son ensemble et il différait des programmes antérieurs en privilégiant les secteurs cités. L'ECMAP avait pour ambition de s'attaquer aux problèmes auxquels l'ITPAP n'avait pu trouver de solution. C'était également un programme d'ajustement, mais qui comportait des mesures visant le développement du marché financier et la valorisation des ressources humaines.

2.4 Justification des programmes

Jusqu'en 1985, l'économie a répondu modérément aux politiques d'ajustement poursuivies au cours de la période 1981/82 – 1985/86. Toutefois, elle devait se détériorer entre 1985 et 1987, et la plupart des variables économiques y ont contribué. On s'est toutefois rendu compte que les entraves à la réalisation du potentiel de croissance devaient être recherchées dans les insuffisances observées dans les secteurs industriel, commercial et financier. Si ces lacunes sectorielles pouvaient être comblées, pensait-on, la croissance économique reprendrait. L'ITPAP visait donc essentiellement à corriger ces insuffisances afin de permettre un retour à la croissance. Mais ce programme devait laisser dans son sillage des problèmes non résolus comme un marché financier sous-développé et des ressources humaines peu valorisées. Ces problèmes ont continué à freiner la croissance économique et à étouffer le développement d'un secteur privé et de microentreprises viables. L'ECMAP, qui a pris la relève de l'ITPAP, trouve donc sa raison d'être dans ces obstacles auxquels se heurtait la performance économique.

2.5 Objectifs et portée au moment de l'évaluation

2.5.1 De par sa qualité de programme d'ajustement structurel/sectoriel, l'ITPAP était axé sur la libéralisation des échanges commerciaux, que devait compléter une politique de change flexible, la réduction du déficit budgétaire, la réforme du régime fiscal et du système d'allocation des devises. La réforme du régime des changes devait être accompagnée de l'élimination des restrictions quantitatives frappant les importations concurrentes et par la rationalisation de la structure tarifaire. Il était prévu de libérer les prix, de réformer le secteur financier et de promouvoir les petites entreprises de même que les exportations. De plus amples précisions sur ces mesures figurent dans le RAP et dans le rapport d'évaluation. Il est utile d'ajouter, toutefois, que le rapport d'évaluation ne comportait aucun indicateur permettant de mesurer comment l'économie réagissait aux réformes.

2.5.2 L'ECMAP avait pour ambition de corriger certaines des insuffisances laissées par l'ITPAP. A cet effet, il fallait mettre en œuvre un certain nombre de mesures décrites dans le rapport d'achèvement et le rapport d'évaluation. Il s'agissait notamment de supprimer les contrôles directs et indirects dans certains domaines jugés prioritaires en vue de favoriser l'initiative privée, d'adopter des instruments de contrôle monétaire du marché et de recentrer les dépenses publiques sur la valorisation des ressources humaines. Tout comme pour l'ITPAP, le rapport d'évaluation était muet sur les indicateurs quantitatifs devant permettre de mesurer la performance du programme. Malgré cette absence, on essaie à la section 4 de voir dans quelle mesure ces objectifs ont été atteints.

2.6 Financement – Groupe de la Banque et autres bailleurs de fonds

2.6.1 Au moment de l'évaluation, l'ITPAP a été conçu comme un programme d'aide au développement associant plusieurs bailleurs de fonds, dont le coût était estimé à 220,5 millions de dollars. La Banque mondiale a apporté 70 millions de dollars. Ont également pris part au financement la Banque africaine de développement à hauteur de 13,6 millions d'UC, l'*Overseas Economic Cooperation Fund* du Japon (30 millions de dollars), l'Union européenne (12,5 millions d'Ecus), la République fédérale d'Allemagne (20 millions de DEM), le *Netherlands Finance Company for Developing Countries* (12,8 millions de NLG), l'*Overseas Development Administration* (10 millions de GBP) et l'USAID (25 millions de dollars).

2.6.2 Pour sa part, l'ECMAP a mobilisé 310,8 millions de dollars, dont la Banque mondiale a fourni une grande part (175,3 millions, dont un volet consacré à la sécheresse). Les autres bailleurs de fonds ont été la Banque africaine de développement (9,2 millions d'UC, soit l'équivalent de 14 millions de dollars), le Japon (70 millions de dollars), l'Union européenne (39,3 millions de dollars), l'Allemagne (10,5 millions de dollars) et la Suisse (1,7 million de dollars).

2.7 Méthode et approche utilisées pour l'évaluation

2.7.1 Parmi les diverses méthodes d'évaluation de l'impact d'un changement de politique, la plus aisée est sans doute l'approche qui consiste à comparer le résultat d'un programme aux objectifs fixés au départ. Mais une telle approche suppose que des indicateurs permettant de mesurer la performance ont été établis au préalable. Les rapports d'évaluation des deux programmes présentent la lacune de ne pas comporter d'indicateurs pour juger ces programmes. Nulle part dans les rapports figurent les attentes de ces programmes. Ce n'est que dans les rapports de la Banque mondiale qu'il est possible de déduire ce qu'on pourrait appeler les résultats escomptés de ces programmes. Ces indicateurs auraient bien entendu permis d'apprécier les résultats obtenus, mais un autre problème réside dans le fait que l'ECMAP n'a pas la même portée pour la Banque mondiale et le FAD. Il n'est donc pas indiqué de se servir des indicateurs figurant dans les rapports de la Banque mondiale. En revanche, le présent rapport évalue comment l'économie en général a réagi aux mesures prônées par les programmes en comparant la performance de l'économie pendant cette période à la situation prévalant « avant et après ».

2.7.2 Des discussions et des entretiens ont été organisés avec les responsables gouvernementaux compétents, des représentants des bailleurs de fonds, les services concernés de la Banque, le monde des affaires et le grand public. En outre, les documents élaborés par les autres bailleurs de fonds concernant leur prêt ont été consultés. Les documents du Groupe de la Banque ayant un rapport avec les deux opérations ont été également consultés. Plusieurs bailleurs de fonds ont cofinancé des deux programmes de même que d'autres opérations d'ajustement, si bien qu'il est difficile d'isoler l'impact individuel de l'ITPAP et de l'ECMAP. L'évolution de l'économie peut être considérée comme une réponse à différents stimuli, et notamment à toute la panoplie de mesures lancées dans l'économie. L'ambiguïté et le manque de clarté qui ont caractérisé la définition ou la quantification des objectifs visés par les programmes, et le fait que les organes d'exécution n'aient pas présenté de rapports d'achèvement, limitent la portée du présent rapport.

3. MISE EN ŒUVRE ET RÉSULTATS DES PROGRAMMES

3.1 Entrée en vigueur des prêts

3.1.1 Approuvé le 23 décembre 1988, le prêt d'ajustement de la politique industrielle et commerciale a été signé neuf mois plus tard, le 22 septembre 1989, et il est entré en vigueur deux mois plus tard en novembre 1989. L'entrée en vigueur du prêt n'a pas posé de problème, dans la mesure où le gouvernement avait déjà pris les mesures requises. Le déblocage de la première tranche était subordonné à trois conditions, tandis que celui de la seconde tranche était lié à cinq conditions. Pour la première tranche, il s'agissait de s'engager à rester attaché au processus d'ajustement et de donner l'assurance que les ressources du prêt ne serviraient pas à financer les impôts, droits et taxes locaux. Les conditions de la seconde tranche étaient tout aussi simples. L'emprunteur devait mener une étude sur l'incidence sociale, économique et financière de la levée du contrôle des prix et informer le Fonds du déroulement des différentes mesures envisagées. Compte tenu du caractère simpliste de ces conditions de déblocage des fonds, elles ont été satisfaites sans difficulté et dans les délais.

3.1.2 Approuvé en octobre 1991 et signé trois mois plus tard en janvier 1992, le prêt d'ajustement du cadre général de l'entreprise et du marché financier n'est entré en vigueur qu'en novembre 1992, soit huit mois après la signature et un retard de près d'un an sur le calendrier. Ce retard est dû à une coordination médiocre, à un manque de communication et à une mauvaise circulation de l'information entre les ministères concernés. Entre la date d'approbation du prêt et octobre 1992, le gouvernement avait fait des progrès satisfaisants pour répondre aux conditions du prêt. Ces conditions, qui sont décrites dans le RAP, portaient sur le climat d'investissement, l'accès aux capitaux et aux ressources humaines.

3.2 Calendrier d'exécution

3.2.1 Les deux prêts étaient censés apporter un soutien à la balance des paiements, tandis que le gouvernement mettait en œuvre les réformes nécessaires. La première tranche de l'ITPAP a été déblocquée en novembre 1989, soit avec six mois de retard par rapport au calendrier. Le déblocage de la seconde n'est intervenu qu'en mars 1992, avec deux ans de retard. Il a fallu étendre la date de clôture du prêt jusqu'à décembre 1992, du fait de la lenteur qui caractérisait la présentation par le secteur privé des documents relatifs aux importations. En ce qui concerne l'exécution du programme, le ministère des Finances était chargé de présenter au FAD des rapports semestriels sur l'exécution du projet, tandis que la Banque de réserve du Malawi (RBM) devait assurer le suivi du compte en devises, préparer et présenter les états semestriels concernant l'utilisation des ressources du prêt, et auditer le compte spécial. La RBM a bien géré les ressources du prêt, même si les rapports d'activité sur l'utilisation de ces ressources étaient rarement préparés comme il convient. Des faiblesses ont été observées en matière de supervision de la passation des marchés, de préparation des retraits pour les opérations d'appui aux importations et de compilation des pièces justificatives des demandes de décaissement. En ce qui concerne le ministère des Finances, il n'existe aucune trace de rapport présenté au FAD ni de rappel de la part de ce dernier.

3.2.2 Les dispositions institutionnelles prises pour la mise en œuvre de l'ECMAP sont pratiquement analogues à celles de l'ITPAP. La performance a été pratiquement identique. Le ministère des Finances n'a pas présenté les rapports comme convenu. La RBM s'est relativement bien comportée, à mesure que ses agents gagnaient en expérience dans la mise en œuvre de ce type de programme. Le déblocage de la première tranche a connu un retard

d'un an, parce que les délais d'entrée en vigueur n'avaient pas été respectés et les conditions posées avaient été satisfaites tardivement. En conséquence, la date de clôture du prêt a dû être repoussée jusqu'à mai 1994. Ces retards dans la satisfaction des conditions de déblocage de la première tranche s'expliquent essentiellement par le manque de coordination entre les ministères et les services de l'Etat intervenant dans l'exécution. Leur communication concernant la mise en œuvre et le suivi du programme était limitée, irrégulière et inadéquate.

3.3 Coût des programmes, décaissements et utilisation des fonds de contrepartie

Le coût total du prêt d'ajustement de la politique industrielle et commerciale s'est élevé à 220,5 millions de dollars, et celui du prêt d'ajustement du cadre général de l'entreprise et du marché financier à 310 millions de dollars. La ventilation de la contribution des bailleurs de fonds est présentée à la section 2.6. Toutes les annonces de contributions ont été honorées et les ressources ont été débloquées en temps opportun. Les fonds de contrepartie provenant de la vente des devises des prêts ont été mis à la disposition du gouvernement à titre d'appoint budgétaire et n'ont pas été affectés à des catégories spécifiques de dépenses.

3.4 Méthode du cadre logique – clarté et exhaustivité de la matrice

3.4.1 Lors de l'évaluation des deux programmes, la Banque n'avait pas encore adopté la méthode du cadre logique pour la planification des projets et programmes. D'où la difficulté d'émettre la moindre observation sur le bien-fondé de ce cadre. Par contre, les rapports d'évaluation comprenaient des matrices indiquant les actions prévues par les programmes ainsi que leur calendrier d'achèvement et décrivaient les lignes de force des politiques à mettre en œuvre. Mis à part quelques références passagères à certains des objectifs énoncés dans la Déclaration de politique de développement, les rapports sont restés muets sur les indicateurs quantitatifs permettant d'apprécier comment l'économie a réagi aux réformes. Pour combler ces lacunes, une matrice du cadre logique a été établie à titre rétrospectif en vue de cette évaluation. Toutefois, il a été noté dans le rapport d'audit de la Banque mondiale sur l'ITPAP que, sous l'effet de la batterie de réformes envisagées, la croissance du PIB devait passer de 1,5 % en 1987 à 4 % en 1991. Le déficit budgétaire allait reculer de 10 % à 6 % du PIB et l'inflation tomber de 26 % à 5 % par an. Le solde courant était censé progresser de 4 % à 11 % du PIB pour permettre d'accroître les importations requises pour une meilleure utilisation de la capacité et favoriser l'investissement. L'investissement brut devait passer de 12 % du PIB en 1987 à 18 % en 1991 et l'investissement privé de 6 % à 10 % du PIB. Si l'essentiel de ce surcroît d'investissement proviendrait de l'extérieur, l'épargne intérieure continuerait d'assurer environ le tiers de l'investissement brut. Quelques objectifs quantitatifs de l'ECMAP ont également pu être relevés dans les documents de la Banque mondiale. Ainsi, il était prévu que l'inflation baisserait de 13,5 % en 1992 à 5 % en 1995. La croissance du PIB passerait de -4 % en 1992 à 5 % par la suite. Le taux d'investissement demeurerait inchangé à 19,5 %, mais le taux d'investissement privé progresserait de 12,9 % à 13,9 % en 1995. Le déficit, dons compris, reculerait de 3,5 % à 2 %, tandis que les réserves officielles brutes passeraient de 159,4 millions de dollars à 237 millions en 1995.

3.4.2 Indépendamment des insuffisances des rapports d'évaluation, les indicateurs suivants ont été retenus comme moyen de vérification de la performance des programmes : taux de croissance du PIB et du revenu par habitant ; épargne/investissement en pourcentage du PIB ; taux d'inflation ; ratio recettes/PIB ; ratio dépenses/PIB ; déficit budgétaire, part des dépenses consacrées à l'éducation et à la santé ; taux d'investissement ; taux d'épargne

intérieure ; taux d'intérêt ; déficit du compte des transactions courantes ; réserves de devises en mois d'importations ; ratio dette extérieure/PIB ; ratio du service de la dette ; taux de scolarisation ; niveau et croissance des exportations non traditionnelles ; part des exportations non traditionnelles dans l'ensemble des exportations ; et contribution du secteur industriel au PIB. Là où n'existait aucun indicateur mesurable, les programmes ont été évalués par rapport aux réformes qui devaient être menées.

3.5 Cohérence avec les stratégies et politiques de la Banque et du pays

La stratégie du Groupe de la Banque au Malawi consiste à accompagner l'effort axé sur la croissance économique et le développement durable, y compris la réduction de la pauvreté et la valorisation des ressources humaines. L'ITPAP avait pour objectif de rétablir les équilibres financiers internes et externes, de promouvoir la croissance dans les secteurs commercial et industriel et de jeter les bases d'une croissance et d'un développement soutenus à long terme. Pour sa part, l'ECMAP avait pour ambition d'approfondir les acquis de l'ITPAP, de renforcer le développement du capital humain et de promouvoir le marché financier. Les deux programmes sont conformes à cette stratégie.

3.6 Cohérence avec l'intégration économique régionale

Le Malawi est membre de la SADC, du COMESA et de l'Initiative transfrontières. Au moment de l'évaluation, aucun effort n'a été fait pour placer les deux programmes dans le cadre de l'intégration de la région ou du continent. Certains responsables gouvernementaux et opérateurs privés, notamment à la Chambre de commerce, au ministère du Commerce et de l'Industrie, et au Conseil de promotion des exportations (MEPC), s'accordaient à reconnaître que, dans la région, les programmes de libéralisation en cours au Malawi (et en Zambie) amenaient ces pays à s'ouvrir trop vite et à outrance, ce qui les désavantageait par rapport à leurs voisins.

3.7 Réformes à mettre en œuvre par les pouvoirs publics

L'ITPAP et l'ECMAP avaient pour principal objectif d'approfondir les programmes d'ajustement portant sur l'économie dans son ensemble lancés au cours de la période 1981-86 par une série de PAS. Ils visaient aussi à répondre aux différentes préoccupations sectorielles mises en lumière à la faveur de l'exécution de ces PAS. Non seulement l'ITPAP était un programme d'ajustement structurel englobant l'ensemble de l'économie, mais il s'attaquait également aux problèmes d'ajustement dans les secteurs industriel, commercial et financier, dans le but d'y stimuler la croissance par des politiques visant à libéraliser les échanges, le régime des changes et le secteur financier, à promouvoir les exportations et à favoriser l'essor de la petite entreprise. L'ECMAP, qui portait lui aussi sur l'économie dans son ensemble, avait pour enjeu le développement du marché financier et la valorisation des ressources humaines. Les deux programmes s'intéressaient à la capacité institutionnelle et à la réduction de la pauvreté. Les réformes prévues par les deux programmes sont exposées en détail dans les rapports d'achèvement et d'évaluation.

3.8 Performance institutionnelle et suivi

Performance de l'emprunteur et de l'organe d'exécution

3.8.1 Dans les deux programmes, c'est le gouvernement qui était l'emprunteur. La Banque de réserve du Malawi (RBM) était l'organe d'exécution et avait la responsabilité d'assurer le suivi du compte en devises, de préparer et de soumettre les demandes de retrait, de présenter les états semestriels concernant l'utilisation des ressources des prêts et de réaliser l'audit annuel du compte spécial. Le ministère des Finances, qui a la charge des politiques de développement, devait rendre compte de la mise en œuvre des mesures préconisées par les

programmes.

3.8.2 La RBM a géré de manière satisfaisante les ressources des prêts, mais elle a rarement élaboré des rapports d'activité. Si la performance de la RBM s'est améliorée avec le temps et ses services ont acquis une expérience qui devrait se révéler utile à l'avenir pour la mise en œuvre et la gestion de programmes de réformes, l'exécution des deux programmes a fait apparaître d'autres faiblesses comme le manque de coordination entre les ministères concernés et les insuffisances qui ont caractérisé l'établissement de rapports. Par exemple, le ministère des Finances n'a pas présenté de rapports semestriels au FAD comme prévu par les dispositions des accords de prêt, pas plus que le gouvernement ou l'organe d'exécution n'ont présenté de rapports d'achèvement pour les deux programmes.

Performance du Groupe de la Banque

3.8.3 Le FAD n'a pas participé à l'identification des programmes. Le gouvernement avait auparavant énoncé sa Déclaration de politique de développement avec le concours de la Banque mondiale et du FMI. Le FAD a accédé à la requête du gouvernement qui sollicitait sa participation au programme qui en a découlé. Le FAD a ensuite préparé et évalué les deux programmes et œuvré activement avec les autres bailleurs de fonds et le gouvernement pour assurer le succès desdits programmes. En plus des missions d'évaluation et de suivi, les programmes ont fait l'objet de deux missions de supervision. Une mission d'élaboration du rapport d'achèvement a été organisée pour chacun des programmes, pour lesquels un rapport final d'achèvement a été établi. La Banque a également passé en revue les états financiers audités établis par Deloitte & Touche pour l'exercice clos le 31 décembre 1994. L'organe d'exécution n'a pas présenté de rapports semestriels ni de RAP comme le préoyaient les accords de prêt. Rien n'indique que le FAD ait rappelé l'organe d'exécution à l'ordre.

Suivi

3.8.4 Après la mission d'évaluation, le FAD a effectué deux missions de suivi et deux missions de supervision pour l'ITPAP. De même, il a effectué deux missions de supervision, dont une était destinée à la revue à mi-parcours, et une mission d'établissement du RAP pour l'ECMAP. Les missions de supervision ont été jugées utiles pour le suivi de l'ECMAP, parce qu'elles ont permis de régler les problèmes qui se posaient, notamment en matière de passation des marchés et de décaissement.

3.9 Respect des conditions et des clauses des prêts

Le gouvernement a respecté les règles et les procédures du Groupe de la Banque en matière d'acquisition des biens et travaux. Le gouvernement n'a pas eu de difficulté à satisfaire les conditions des prêts, dans la mesure où la plupart des politiques requises avaient été mises en œuvre avant le démarrage des programmes et le déblocage des tranches. Pour ce qui est de l'ECMAP, le gouvernement s'est efforcé d'appliquer en temps voulu toutes les mesures requises, bien qu'il ait été relativement moins à l'aise pour remplir les conditions de déblocage des tranches que dans le cadre de l'ITPAP. Ce qui a occasionné certains retards. Les bailleurs de fonds bilatéraux ont suspendu le décaissement de l'aide au Malawi en 1992 pour des raisons de mauvaise gouvernance, et non parce que le gouvernement avait contrevenu à une quelconque disposition des accords. Cette décision devait avoir par la suite des conséquences négatives sur la performance économique.

4. ÉVALUATION ET IMPACT DES PROGRAMMES

4.1 Impact des réformes

4.1.1 Compte tenu de la complexité des deux programmes et de l'absence d'indicateurs adéquats pour en mesurer la performance, on peut difficilement isoler leur impact sur l'économie. La manière dont les programmes ont été conçus – essentiellement des PAS à orientation sectorielle – complique encore davantage la situation. Malgré ces problèmes, la réponse de l'économie aux réformes est quantifiée et celle des secteurs concernés est également décrite.

Performance macroéconomique

4.1.2 Au moment de l'évaluation, on tablait sur une progression du PIB de l'ordre de 1,5 % en 1988, de 4 % en 1989, de 4,3 % en 1990 et de 4,9 % en 1992. La mise en œuvre de l'ITPAP et une bonne pluviométrie ont permis de dépasser ces taux (tableau I). Le PIB s'est accru de 3,3 % en 1988, de 4,1 % en 1989, de 4,8 % en 1990 et de 7,8 % en 1991, soit une croissance moyenne de 5 % par an sur la période 1988-1991, contre une moyenne de 2,5 % entre 1985 et 1987. Ainsi, alors qu'elle était négative les deux années qui ont précédé le programme, la croissance du PIB réel par habitant est devenue positive durant la période couverte par l'ITPAP. L'inflation, qui atteignait 19,6 % pendant ces deux années, s'est repliée à 12,1 % en 1989-91, les deux dernières années de l'ITPAP. Toutefois, les pressions qui pesaient sur la balance des paiements ne se sont pas atténuées. Alors qu'il avait été ramené à -5,1 % du PIB en 1987, le solde courant s'est détérioré, passant à -9,1 % en 1988 et à -13,4 % en 1989, avant d'enregistrer une légère amélioration à -8,4 % en 1990.

4.1.3 Durant la période couverte par l'ECMAP, 1992-94/95, il était prévu que le PIB allait initialement baisser de 4 % en 1992 pour augmenter de 4,5 % l'an par la suite. L'inflation devait monter à 13,4 % en 1992 avant de reculer à 5 % pendant les trois années suivantes (1992-95). L'année 1992 a été très difficile pour le Malawi, dont l'économie a été déstabilisée par un certain nombre de chocs exogènes : sécheresse, détérioration des termes de l'échange et suspension des apports d'aide bilatérale. Le PIB a chuté de 7,9 % en 1992. L'inflation est montée en flèche, passant de 11,9 % en 1991 à 22,7 % en 1992, les pouvoirs publics étant contraints d'emprunter largement sur le marché intérieur pour compenser la baisse des apports d'aide extérieure. C'est ainsi que le déficit budgétaire, hors dons, est passé de 5,4 % à 11,1 % du PIB, alors que le niveau attendu était de 7,3 %. Les dépenses publiques en pourcentage du PIB ont augmenté à 30,2 %, alors qu'elles s'établissaient à 23,8 % l'année précédente.

4.1.4 La situation s'est légèrement améliorée en 1993, où le PIB a progressé de 10,8 %, mais ce taux n'a pas suffi pour compenser la perte de l'année précédente. En 1993, le taux de croissance a dépassé les 8 % prévus à l'évaluation. Le taux d'investissement a reculé de 19,3 à 12,2 % du PIB en 1993, en réaction tardive aux événements de 1992. D'autres chocs exogènes se sont produits en 1994, comme la sécheresse et de grosses dépenses gouvernementales liées aux premières élections multipartites en une trentaine d'années. Le PIB a connu en moyenne un taux de croissance de -2,9 % entre 1992 et 1994, alors qu'on attendait 3,3 % pour la période 1992-95. Les dépenses publiques se sont élevées à 44,2 % du PIB en 1994, contre 25,4 % l'année précédente. Dans la foulée, le déficit budgétaire s'est établi à 27,1 % du PIB. L'inflation n'a cessé de s'accroître, pour atteindre 34,6 % en 1994, bien loin du taux de 5 % prévu à l'évaluation.

4.1.5 Conséquence de la baisse du PIB et de l'accumulation des arriérés pendant la période couverte par l'ECMAP, le ratio dette extérieure/PIB est monté à 150 % avant de diminuer à 139,1 % en 1995 et à 94,3 % en 1997. Malgré cette évolution, le ratio du service de la dette a fluctué entre 22,7 et 23,9 % au cours de cette période.

Situation budgétaire et fiscale

4.1.6 Avant le lancement des programmes, le déficit budgétaire était relativement élevé, atteignant près de 9,3 % du PIB en moyenne entre 1985 et 1987. Les recettes ont oscillé entre 20,8 et 22,2 % du PIB pendant ces trois années, tandis que les dépenses passaient progressivement de 25 % du PIB en 1985 à 30 % en 1987, soit une moyenne de 27,5 %. L'ITPAP a permis de ramener le déficit budgétaire à 5,4 % en 1991 et à une moyenne de 6,7 % entre 1988 et 1991. Comme déjà indiqué, l'amélioration de la gestion budgétaire a entraîné un recul de l'inflation et amené une certaine stabilisation intérieure.

4.1.7 Au cours de la période couverte par l'ECMAP, le déficit budgétaire a fortement augmenté à 15,1 % du PIB. Les recettes publiques ont baissé d'environ 2 points de pourcentage à 18,2 %, tandis que les dépenses augmentaient d'environ 7 points de pourcentage à 33,3 % du PIB, alors qu'on s'attendait à une augmentation de 26 % en moyenne pour la période.

4.1.8 Les réformes fiscales qui ont accompagné les deux programmes n'ont pas modifié de manière significative le degré de dépendance des pouvoirs publics à l'égard des taxes sur le commerce extérieur. De 1985/86 à 1997/98, la part des taxes sur le commerce extérieur dans l'ensemble des recettes fiscales s'établissait à 20,5 % en moyenne (tableau III). Elle est restée relativement stable entre 1989/90 et 1997/98, la période couverte par les programmes. C'est dire que beaucoup reste à faire dans ce domaine.

4.2 Performance sectorielle

4.2.1 Avant la mise en œuvre de l'ITPAP, le régime commercial du Malawi était caractérisé par le contrôle des importations, l'autorisation de change préalable par la RBM, des restrictions quantitatives, y compris des quotas et des interdictions, ainsi que des tarifs élevés à l'importation. Outre la protection qu'ils étaient censés offrir, les tarifs à l'importation servaient à générer des recettes. Certes des dévaluations étaient intervenues de temps à autre, mais elles étaient rares et, en règle générale, n'étaient pas substantielles. Autant de facteurs qui assuraient une grande protection à l'industrie nationale et encourageaient une structure de production défavorable aux exportations. Les réformes lancées par l'ITPAP et poursuivies par l'ECMAP devaient libéraliser les importations, rationaliser le régime tarifaire et fiscal, encourager la production axée sur l'exportation, améliorer l'efficacité de l'investissement et de la production intérieurs, et libéraliser le système d'allocation de devises et le mécanisme de fixation des prix.

4.2.2 L'ITPAP et l'ECMAP sont, comme déjà indiqué, des programmes d'ajustement structurel ayant une orientation sectorielle. Les enjeux sectoriels ont découlé du diagnostic des obstacles auxquels se heurtait l'économie à l'époque ainsi que des solutions les mieux indiquées et de leur agencement. L'ITPAP s'intéressait aux problèmes des secteurs industriel, commercial et financier, tandis que l'ECMAP voulait approfondir les réformes structurelles entamées par l'ITPAP en se concentrant sur de nouveaux enjeux sectoriels comme la promotion de l'entreprise, le développement du marché financier et la réforme du marché de l'emploi. Chacun des programmes touchait ces centres d'intérêt à différents degrés et la réponse des secteurs aux mesures prévues est évaluée dans les paragraphes qui suivent.

Promotion du secteur industriel et privé

4.2.3 Les réformes relatives à la promotion du secteur industriel et privé avaient pour objectif de favoriser le développement industriel par la levée des entraves à l'investissement, la déréglementation des prix intérieurs et l'instauration d'un climat porteur pour le développement d'une classe d'entrepreneurs. Toutes ces mesures étaient destinées à assurer un traitement égal à tous les investisseurs, un accès concurrentiel au marché du crédit, du travail et du capital humain ainsi qu'à d'autres intrants, et de réduire le rôle dévolu aux pouvoirs publics. Avant l'adoption de l'ITPAP, de nombreux obstacles d'ordre administratif et de procédure bridaient le développement industriel et l'émergence d'un secteur privé dynamique. L'immatriculation d'une nouvelle entreprise pouvait prendre entre 7 mois et 7 ans. Il en allait de même pour l'obtention d'une licence industrielle lorsqu'elle était requise. De plus, les sites industriels viabilisés étaient insuffisants, tandis que la bureaucratie retardait la viabilisation de nouvelles zones. Même les sites non viabilisés manquaient. Les règles de zonage étaient tatillonnes et ne favorisaient pas l'expansion industrielle. La location des terrains industriels et commerciaux était marquée par trop de lenteurs, alors que la sous-location était interdite. L'ITPAP voulait supprimer ces goulets d'étranglement et l'ECMAP est venu lui emboîter le pas. Grâce à une série de changements apportés à la législation et aux procédures, ces retards ont été considérablement réduits, lorsqu'ils n'étaient pas carrément éliminés (Loi de 1991 sur la promotion industrielle). La Loi de 1991 sur les licences industrielles a supprimé les licences industrielles pour la plupart des produits. Le service d'évaluation foncière était tenu, en vertu de la Loi sur la promotion industrielle, de délivrer les baux et d'autoriser leur cession de même que la sous-location dans les 90 jours. Pour ce qui est de l'impact, ces mesures n'ont pas eu d'incidence significative sur l'investissement privé, qui est resté inférieur à 10 % du PIB (tableau I).

4.2.4 Pour venir en aide aux investisseurs, le gouvernement a créé l'Agence de promotion de l'investissement (MIPA) au titre de la Loi sur la promotion industrielle. Il s'agit d'un guichet unique disposant de pouvoirs étendus pour mener des investigations et résoudre les problèmes rencontrés par les investisseurs. La Loi sur la promotion de l'investissement accordait également aux investisseurs des incitations directes sous la forme d'une réduction échelonnée de l'impôt sur les sociétés – de 50 % en 1990/91 à 35 % en 1992/93 – et d'un abattement pour investissement de 40 % sur les dépenses d'investissement remplissant les conditions. Cette loi prévoyait également une déduction de 15 % pour l'investissement dans des domaines précis et de 50 % pour certains frais de formation ainsi que le report des droits sur les véhicules commerciaux lourds. Comme des études ont mis en doute l'efficacité de ce type d'incitations spéciales à l'investissement et leur incidence directe sur le développement industriel est difficile à mesurer, il conviendrait de les réexaminer de temps à autre.

4.2.5 Des zones franches industrielles ont été créées en vue d'encourager l'industrialisation, et en particulier les exportations. Des incitations spéciales, notamment d'importants allègements fiscaux tels que l'importation hors taxes des intrants et des équipements de production ou un abattement de 25 % sur les frais de transport, ont été accordées aux entreprises des zones franches. Des incitations aussi généreuses que celles des zones franches ont été offertes à tous les autres exportateurs. Alors que les zones franches sont prévues par la Loi sur la promotion de l'investissement, c'est seulement au début de 1996 que la Loi sur les zones franches industrielles a été adoptée, venant consolider le cadre incitatif de la production axée sur l'exportation. Jusqu'à présent, ces mesures ont eu un impact négligeable et il faudra du temps pour qu'elles produisent pleinement leurs effets. Toutefois, l'indice de la production industrielle (1984 = 100) a progressé, quoique de manière inégale. Il a varié

entre 100,8 en 1987 et 138,6 en 1991, qui a enregistré la meilleure performance jusqu'à présent. Tous les secteurs de la production industrielle ont contribué à cette performance, mais ce sont les sous-secteurs de l'industrie alimentaire, des boissons, des tabacs, de l'habillement, des textiles et des chaussures qui ont affiché les meilleurs résultats. L'indice des exportations industrielles a lui aussi connu une croissance inégale pendant cette période, fluctuant entre 89,7 en 1986 et 137 en 1995. Les exportations de l'industrie manufacturière ont suivi la même évolution. La valeur des exportations non traditionnelles est passée de 27,2 millions de dollars en 1992, année à partir de laquelle les données sont disponibles, à 58,6 millions en 1996.

4.2.6 L'ECMAP a lancé une série de mesures destinées à développer le secteur industriel, et plus particulièrement les petites et moyennes entreprises. Les lois relatives au zonage et à la salubrité de l'environnement qui constituaient des entraves ont été revues. Des réformes ont été apportées au secteur financier, afin de faciliter l'accès au crédit à ce segment du secteur industriel, qui éprouve généralement des difficultés à obtenir du crédit auprès des institutions bancaires classiques. Des aménagements ont été également apportés au secteur financier de manière à promouvoir les institutions et instruments d'intermédiation assurant la conversion des dépôts à court terme en prêts à long terme au profit des petites comme des grandes entreprises.

4.2.7 L'industrie, y compris la petite et moyenne entreprise, a bénéficié de crédits auprès d'institutions spécialisées comme INDEBANK, INDEFUND, SEDOM, LFC, NMC et MDC. Sur 220 demandes reçues en 1991, 26 ont été approuvées pour une valeur de 3,05 millions de kwachas (MWK), portant le total cumulé de prêts approuvés à cette date à 22,8 millions de MWK. Entre 22,4 et 36,3 % des prêts accordés sur la période 1988-91 sont allés au secteur manufacturier, tandis que de 33,4 à 38 % étaient destinés à l'agriculture. Ces pourcentages ont sensiblement changé après 1991, puisque le secteur manufacturier a vu sa part tomber progressivement de 23,3 % en 1992 à 19,3 % en 1994, à 17,2 % en 1995 et à 3,8 % en 1996. La chute enregistrée en 1996 s'explique essentiellement par les prêts importants consentis dans le secteur agricole pour l'achat d'engrais. Le secteur hôtelier et touristique de même que celui des services ont reçu une fraction importante des prêts accordés par INDEFUND. Entre 1988 et 1991, l'investissement dans la petite entreprise est passé de 1,5 % du PIB à 1,7 %, avant de baisser à 1,1 % entre 1992 et 1994 et de remonter à 2,4 % entre 1995 et 1997. L'investissement privé est resté faible à environ 9,1 % du PIB durant la période couverte par l'ITPAP (1988-91). Il a reculé à environ 7 % du PIB durant la mise en œuvre de l'ECMAP (1992-94) et à 6,1 % en 1995-97.

4.2.8 Les délais d'attente pour l'immatriculation de nouvelles sociétés et l'obtention des baux ont été fortement raccourcis et les prix intérieurs ont été libérés. Malgré la levée de plusieurs des obstacles à l'investissement industriel et la rationalisation de la structure de production, la réponse de la production n'a pas été spectaculaire. L'investissement a progressé à peine et reste très faible. Des taux d'intérêt nominaux élevés et des taux réels négatifs ont découragé l'investissement, et l'existence d'autres formes d'investissement – par exemple les bons du Trésor – offrant des rendements plus élevés que l'investissement matériel rend l'investissement réel moins attrayant. Qui plus est, la privatisation n'a pas beaucoup progressé à l'occasion des deux programmes. Même à l'heure actuelle le rythme de privatisation reste lent, la faiblesse des revenus individuels au Malawi n'ayant pas encouragé les résidents à acheter les actions des entreprises privatisées. En 1987, le pays comptait quelque 57 000 petites unités informelles en milieu rural et en zones urbaines. On estime que 15,8 % de ces unités s'occupaient de la menuiserie, 30,7 % de la couture, 7 % du travail des

boîtes en fer blanc et 4,6 % de la forge. Environ 200 000 nouveaux emplois ont été créés au cours de la décennie qui a précédé l'ITPAP à un rythme de 10,5 % en milieu rural et de 16 % dans les centres urbains. Tout porte à croire que le secteur informel a enregistré une croissance rapide lors des deux programmes.

4.2.9 Il est trop tôt pour percevoir des effets mesurables de l'augmentation des crédits alloués à l'éducation sur le marché de l'emploi et le secteur industriel. Les nombreux enfants qui ont pris le chemin de l'école lors du bond spectaculaire qu'a connu le taux de scolarisation primaire après l'élection du nouveau gouvernement en 1994 n'entreront pas sur le marché du travail avant deux ou quatre ans. Et même dans ces conditions, l'économie a besoin d'une croissance plus robuste pour pouvoir les absorber tous, compte tenu du nombre de places limité dans le secondaire.

Réforme de la politique commerciale

4.2.10 Les réformes intéressant la politique commerciale avaient pour objectif, au moment de l'évaluation, de libéraliser le régime des importations en remplaçant les restrictions quantitatives et les quotas par des tarifs et en rationalisant la structure tarifaire de manière à améliorer la concurrence et l'efficacité en matière de production intérieure et d'affectation des ressources. Elles devaient également éliminer l'allocation administrative des devises au profit de l'allocation par le marché, réduire ou supprimer les distorsions décourageant la production axée sur l'exportation, tout en augmentant et en diversifiant les exportations.

4.2.11 Les pouvoirs publics ont pris des mesures pour libéraliser les importations et le marché des changes, tout en dévaluant le kwacha et en adoptant un taux de change flexible. La structure tarifaire et fiscale a été rationalisée en abaissant les tarifs maxima et en réduisant leur dispersion. Les autorités ont également adopté la ristourne des droits de douane pour les exportateurs. Toutes ces initiatives étaient destinées à rendre la production intérieure plus compétitive, à corriger les distorsions défavorables aux exportations et à encourager l'ouverture du système commercial sur l'extérieur.

4.2.12 En janvier 1990, 98 % des produits non pétroliers étaient importés sans nécessiter de licence d'importation ou d'autorisation de change préalable. Certaines entreprises ont ainsi pu porter initialement leur capacité utilisée à 67 % en 1989, avant que les problèmes enregistrés en 1992 ne ramènent l'utilisation de la capacité à 49 % cette année. Les importations ont progressé plus rapidement que les exportations, mettant à rude épreuve la balance des paiements. On s'attend à ce que les entreprises performantes survivent à la concurrence des importations et que celles qui ne se montreront pas à la hauteur soient éliminées. Toutefois, les producteurs locaux estiment que les programmes ne leur ont pas donné le temps de se préparer à la concurrence. En l'occurrence, le secteur des textiles a été inondé par la friperie, dont le flot n'a pas tari même lorsque la protection dont bénéficiait le secteur a été rétablie à titre exceptionnel. Cet assouplissement était censé donner suffisamment de temps aux entreprises de l'industrie textile pour s'apprêter à affronter la concurrence. Les partenaires du Malawi ont été accusés de pratiques commerciales déloyales. La libéralisation des importations a également entraîné un accroissement du nombre de vendeurs ambulants tributaires d'importations à bas prix.

4.2.13 Le kwacha a été dévalué six fois de 42 % en termes nominaux entre 1984 et 1988, ce

qui a donné une dépréciation de 12 % en valeur réelle. Il a encore été dévalué de 7 % en mars 1990, de 13 % en mars 1992 et de 22 % en juin 1992. Un taux de change flottant a été adopté en 1994. En dépit de ces nombreuses dévaluations, le taux de change effectif nominal et réel s'est en moyenne apprécié de 2,9 % et 3,8 % respectivement entre 1988 et 1991. Il devait ensuite se déprécier de 19,1 % et de 11,7 % respectivement sur la période 1992-94 principalement sous l'effet de la forte dévaluation intervenue en 1994. Le taux de change effectif réel recommence à s'apprécier en raison de la montée de l'inflation. Les flux de devises sont saisonniers au Malawi. Ils correspondent à la culture du tabac et à sa vente aux enchères ainsi qu'aux apports d'aide extérieure. Pendant trois semaines à la mi-1992, la RBM a été malheureusement dans l'impossibilité de fournir des devises au marché et a dû recourir à titre temporaire à une certaine forme d'« allocation de devises ». L'assouplissement du contrôle des changes signifiait que la demande de devises refoulée pendant des années allait remonter et se traduire par un accroissement des importations. On a déjà vu que les importations ont augmenté plus vite que les exportations.

4.2.14 La libéralisation du taux de change devait normalement entraîner une réponse de l'offre sous forme d'augmentation des exportations. Elle présageait aussi la diversification des exportations vers d'autres produits. Les exportations de marchandises ont progressé de 16,4 % en termes nominaux entre 1988 et 1991, avant de reculer de 6,5 % en 1992-94 sous l'action des chocs exogènes. Elles devaient remonter à 8,1 % entre 1995 et 1996. Les exportations non traditionnelles étaient négligeables avant 1992. Elles ont doublé en valeur nominale entre 1992 et 1996, passant de 27,2 à 58,6 millions de dollars. Elles se sont établies à 30 millions de dollars en moyenne sur la période 1992-94.

4.2.15 Les autorités ont toujours utilisé les tarifs comme un moyen de générer des recettes intérieures. La libéralisation de la structure tarifaire risque donc d'être source de difficultés pour les pouvoirs publics. Pour remédier à la baisse des recettes liée à cette libéralisation, ils ont entrepris une réforme du système fiscal. La part des droits d'entrée dans l'ensemble des taxes, qui avait de tout temps été très élevée, a été ramenée à 15 % en 1988-97 (tableaux I et III).

Réforme du secteur financier

4.2.16 Lors de l'évaluation, les réformes du secteur financier avaient pour ambition de libéraliser les services bancaires et financiers en laissant toute liberté d'entrer et de sortir, favorisant ainsi la concurrence, de remplacer le contrôle monétaire direct par les instruments du marché et de déréglementer les taux d'intérêt pour parvenir à des taux réels déterminés par le marché. En outre, elles visaient à séparer sur le plan juridique les activités postales des services bancaires et à restructurer la Caisse d'épargne postale (POSB), à lancer des instruments financiers en vue de favoriser l'investissement à long terme, tout en élargissant les possibilités de choix offertes au consommateur en matière d'investissement, et de faciliter le programme de privatisation. En dehors de la banque centrale, la Banque de réserve du Malawi (RBM), le paysage financier du Malawi est dominé par deux banques commerciales – la Banque commerciale du Malawi (CBM) et la Banque nationale du Malawi (NBM). La marge de manœuvre de la RBM pour la conduite de la politique monétaire s'en trouve limitée. Elle recourt principalement au contrôle direct. De plus, la politique monétaire menée par la banque centrale s'est révélée inefficace à cause du caractère hautement oligopolistique du secteur industriel et des participations croisées qui caractérisent l'économie. Trois conglomérats étroitement liés à l'Etat – *Press Holding Ltd* (PHL), *Malawi Development Corporation* (MDC) et ADMARC, la société de commercialisation agricole – étaient

propriétaires de la plupart des industries dans le secteur réel et avaient des parts substantielles dans les deux grandes banques, dont ils étaient également les principaux clients. L'un des objectifs majeurs de l'ECMAP était de libéraliser ce secteur et les conditions d'y accéder.

4.2.17 Sept demandes de nouvelles licences bancaires ont été reçues entre 1992 et 1996, dont trois ont été approuvées. L'un des nouveaux établissements, INDEFINANCE, a commencé les opérations bancaires de détail en 1993, tandis que les deux autres – *First Merchant Bank* et *Finance Bank* – n'ont démarré qu'en 1996. Sous la pression de la concurrence, des produits bancaires novateurs ont commencé à apparaître, comme le versement d'intérêts sur compte courant, l'ouverture de dépôts à vue à 7 jours, la réduction des frais de plusieurs transactions financières telles que les traites bancaires, les chèques de voyage et les opérations de change, de même que l'extension des heures d'ouverture. Les banques ont maintenant la liberté de différencier la structure des taux d'intérêt, qui était uniforme auparavant, afin d'attirer les dépôts et les emprunteurs. La POSB (Caisse d'épargne du Malawi à l'heure actuelle) a été réorganisée et ses services ont été juridiquement séparés des activités de la poste. Elle a entrepris de se doter d'effectifs, de s'informatiser, de rapprocher les comptes des clients et d'auditer les retraits sur livrets.

4.2.18 Le plafonnement direct du crédit désavantageait le secteur privé et favorisait le secteur public dans l'allocation du crédit. Il augmentait aussi la liquidité du système bancaire, décourageant ainsi les dépôts et l'intermédiation financière. La fixation des plafonds de crédit suivant l'évolution passée a été source de rigidités et donné aux banques existantes un avantage indu, ce qui a inhibé la concurrence. La Loi de 1989 sur la RBM a imposé des limites au crédit octroyé aux pouvoirs publics et accru le nombre d'instruments monétaires du marché que la banque centrale peut utiliser. La Loi de 1990 sur les marchés financiers (avril 1990) a créé un département des marchés financiers au sein de la RBM. Le marché financier était censé faciliter l'intermédiation financière et permettre aux ménages disposant d'un surplus de ressources de trouver des débouchés d'investissement et aux investisseurs d'avoir accès à des ressources susceptibles d'être investies. Dans le même temps, il devait occasionner le développement de marchés secondaires pour l'échange des titres et effets. La différence entre le marché financier et le marché monétaire réside dans le fait que le premier traite des instruments à long terme, tandis que le second s'occupe des instruments à court terme, qui comportent donc un risque plus faible. Le marché financier du Malawi est encore faible. Il comprend une Bourse créée en 1996, où sont cotées trois sociétés [*Blantyre Hotels Ltd*, *Sugar Corporation of Malawi* (SUCOMA) et *National Insurance Company* (NICO)] et dont la capitalisation s'établissait à 2,3 milliards de MWK en décembre 1997.

4.2.19 Le tableau IV fait apparaître une expansion rapide de la masse monétaire et de ses principales composantes. Les déterminants de la croissance de la monnaie banque centrale ont connu une évolution analogue. Les avances nettes aux pouvoirs publics sont tombées d'une moyenne de 444,93 millions de MWK en 1985-87 à 276 millions en 1988-91. Elles sont montées en flèche à 1 001,04 millions de MWK en 1992-94 et sont restées relativement stables. En termes de croissance absolue, ce qui est plus important, le crédit au secteur privé a augmenté pendant cette période et la part relative revenant au secteur privé s'est accrue. Le tableau IV fait également ressortir un taux très élevé d'intermédiation financière mesuré par le ratio masse monétaire au sens large/PIB, quoiqu'on assiste de plus en plus à la désintermédiation financière en raison de l'inflation. La politique monétaire a été conditionnée par celle de l'inflation.

4.2.20 Les taux d'intérêt, qui étaient contrôlés à titre non officiel jusqu'en 1988, ont été déréglementés en 1990. Avec la levée du contrôle des taux d'intérêt, le pays s'orientait des

taux négatifs vers des taux réels. Toutefois, du fait de l'incapacité de maîtriser l'inflation jusqu'à une date récente (l'inflation est retombée à 9,2 % en termes annuels à la fin de 1997), les taux d'intérêt sont restés négatifs à l'exception des taux prêteurs. L'écart entre les taux servis sur les dépôts et les taux prêteurs est encore très important et les taux nominaux ont connu une forte hausse qui a eu une incidence négative sur l'épargne et l'investissement.

Marché du travail

4.2.21 Au moment de l'évaluation, les réformes du marché du travail avaient pour ambition d'améliorer l'offre de main-d'œuvre et l'accès au capital humain en consacrant une part plus importante du budget à l'éducation et à la santé, de mener une étude sur le marché du travail pour voir comment en améliorer l'efficacité et de mettre en œuvre un plan d'action pour la détermination d'un salaire minimum. En vue d'assurer l'équité et la fixation démocratique des salaires, le gouvernement était résolu à améliorer le cadre des négociations collectives et des négociations directes entre travailleurs et patronat, et à relever le prix d'offre de la main-d'œuvre dans le secteur informel et en milieu rural. Le marché du travail du Malawi accuse un certain nombre d'imperfections. L'une d'entre elles concerne le salaire minimum rarement ajusté et considéré par les employeurs comme un plafond, plutôt qu'un seuil. Une autre est la distinction entre le milieu rural, où il n'existe pas de mécanisme d'ajustement équitable des salaires, et les centres urbains, où la négociation collective est possible, même si les travailleurs sont en position de faiblesse. En réalité, les employeurs des zones urbaines fixent unilatéralement les traitements et salaires.

4.2.22 Après une série de conflits sociaux en 1992 (88 grèves en deux semaines, contre 22 seulement pour l'ensemble de l'année 1997), le salaire minimum légal a été relevé de 20 % par rapport au niveau fixé en 1989. L'augmentation réelle a été supérieure, puisque les salaires ont connu une augmentation de 68 % à la fonction publique et de 50 % ailleurs. Les événements de 1992 ont débouché sur des négociations collectives dans le secteur public. Un Conseil consultatif sur les salaires a été créé pour fixer les salaires minimums. Il a été prévu d'ajuster plus souvent le salaire minimum et on a mis en place un mécanisme de déclenchement –taux d'inflation de 20 % – qui permettra d'ajuster plus fréquemment les salaires. Les trois niveaux de la structure du salaire minimum ont été ramenés à deux (rural et urbain). Le salaire minimum s'élève actuellement à 7,5 MWK en milieu rural et à 10,65 MWK dans les centres urbains.

4.2.23 Dans le cadre de l'ECMAP, le gouvernement a commandé une étude concernant le marché du travail et la politique salariale au Malawi. Parmi ses termes de référence, elle devait analyser l'état du marché du travail en milieu rural et évaluer la possibilité d'accroître les emplois dans le secteur informel et les activités non agricoles. Le rapport de l'étude, présenté en 1993, a relevé que le meilleur moyen d'accroître les salaires et les possibilités d'emploi en milieu rural consisterait à libéraliser l'accès des petits exploitants agricoles aux cultures commerciales et à libérer les prix et les marchés des produits agricoles en supprimant le monopsonne dont bénéficiait l'ADMARC. En réaction, un quota de 15 000 tonnes a été alloué à 66 000 petits agriculteurs en 1994/95. Ce quota devait passer à 50 000 tonnes pour 100 000 petits exploitants en 1995/96. Le revenu tiré du tabac Burley aura un certain effet multiplicateur dans l'économie rurale et donnera un coup de fouet aux activités non agricoles du secteur informel. Le nombre de commerçants privés en concurrence avec l'ADMARC a augmenté, ce qui a eu d'importantes répercussions sur le revenu des petits agriculteurs, qui peuvent disposer de ressources leur permettant de diversifier leur production. Suite à ces réformes, le secteur agricole est devenu un domaine d'emploi intéressant.

4.2.24 L'un des objectifs de l'étude de 1993 était d'améliorer le sort des tenanciers des plantations agricoles, en particulier les plantations de tabac, et de mettre fin à la situation d'exploitation que favorisait le système de location. Il s'agissait soit d'abolir le système de location des plantations, soit d'assurer la protection des tenanciers. L'Etat a opté pour la protection des tenanciers et fait adopter en 1995 la Loi sur la protection des tenanciers. En réalité, les tenanciers demeurent sans protection, puisque c'est à eux qu'il revient de signaler toute violation au ministère du Travail et qu'il est difficile de faire appliquer la loi. Les tenanciers sont censés produire et vendre la production au propriétaire et payer le prix convenu. Des conseils consultatifs mixtes ont été créés pour trancher les conflits du travail. Les syndicats ont obtenu la liberté de s'organiser et d'engager des négociations collectives. Le pays comptait 5 syndicats avant 1992. Après la Déclaration de politique du travail, 13 syndicats ont été enregistrés. L'année 1995 a vu l'élection des responsables des centres nationaux (ex-Congrès des syndicats du Malawi).

4.2.25 Des troubles sociaux ont encore éclaté en 1994, cette fois-ci dans la fonction publique. Ils ont certes débouché sur des augmentations de salaires, mais ces dernières n'ont pas permis de rattraper le manque à gagner en salaire réel accumulé au fil des ans. Ces augmentations ont servi de révélateur à la nécessité d'une réforme de la fonction publique. C'est devenu l'un des éléments du programme d'ajustement adopté à titre de suivi par la Banque mondiale (Programme de restructuration et de déréglementation budgétaires) et du PAS envisagé par le FAD, qui a été évalué et qui est prêt pour la négociation. Les données concernant les revenus sont disparates et insuffisantes, mais les chiffres relatifs au revenu par habitant donnent à penser que les salaires n'ont pas tellement augmenté avec le temps. Comme on ne dispose d'aucune donnée sur la productivité, il est difficile d'émettre la moindre réflexion concrète sur l'état de la productivité au Malawi. Toutefois, des observations fortuites semblent faire état de la nécessité d'améliorer la productivité, surtout au fur et à mesure que les différentes réformes produiront leurs effets au sein de l'économie.

4.3 Impact socioéconomique

Le Malawi étant un des pays les plus pauvres du continent, le gouvernement avait pour objectif d'assurer la croissance dans l'équité. Il comptait y arriver en impliquant davantage les pauvres dans le processus de développement. D'où l'accent mis par les deux programmes sur la valorisation des ressources humaines, la réduction de la pauvreté et la promotion de la petite et moyenne entreprise. Reconnaissant que les programmes pouvaient, à titre transitoire, avoir des effets défavorables sur les pauvres, le gouvernement a proposé d'augmenter la part relative des services sociaux dans le budget. C'est ainsi que les services sociaux ont vu leur part dans les dépenses publiques passer de 18,7 % en 1987 à 25 % en 1992. Les dépenses ordinaires ont augmenté de 10 % à 13 % de l'ensemble des dépenses consacrées à l'éducation, de 6,6 % à 9,7 % pour la santé et de 2 % à 2,5 % en ce qui concerne le développement communautaire. Le nouveau gouvernement, qui a pris ses fonctions en 1994, a introduit l'enseignement primaire obligatoire et s'est engagé à améliorer l'accès à l'éducation et à la santé. Il a pris les dispositions utiles pour accroître les crédits budgétaires du secteur social. Cela a eu pour effet de réduire la main-d'œuvre rurale, puisque les enfants d'âge scolaire ont rejoint l'école, et d'atténuer l'exploitation des tenanciers sur les plantations.

4.4 Impact institutionnel

L'ITPAP et l'ECMAP ont renforcé la capacité institutionnelle de mise en œuvre des politiques macroéconomiques au Malawi. En particulier, les agents de la RBM ont maintenant acquis l'expertise nécessaire pour gérer des programmes analogues à l'avenir. Il

en va de même du personnel du ministère des Finances. Le gouvernement a également changé de philosophie de gestion économique. Il fait de plus en plus confiance aux mécanismes du marché alors que, par le passé, les contrôles et la réglementation du comportement économique étaient la norme.

4.5 Impact sur les femmes

Aucun traitement particulier n'est réservé aux intérêts des femmes dans les rapports d'évaluation des deux programmes. Cela s'explique sans doute par le fait que la problématique homme-femme n'occupait pas encore un rang élevé dans les enjeux jugés prioritaires par la Banque à l'époque. Toutefois, l'amélioration de l'accès à l'éducation, à la santé et à d'autres services sociaux induite par les deux programmes a favorablement rejailli sur les femmes et les enfants. En outre, la libéralisation de l'accès à la production lucrative de tabac Burley a eu des retombées positives sur les femmes, qui représentent la majeure partie de la main-d'œuvre engagée dans l'agriculture paysanne. Les femmes ont également profité des progrès accomplis par le pays sur le front de la démocratisation, où les deux sexes ont une voix égale et un accès identique aussi bien au crédit qu'à l'emploi d'une manière générale, et aux postes de haut niveau en particulier.

4.6 Impact sur l'environnement

4.6.1 Lors de l'évaluation, aucune composante relative à l'environnement n'a été prévue dans les programmes. Néanmoins, du fait de l'accent mis sur le développement industriel, la privatisation et la promotion des exportations, le surcroît d'activité industrielle risquait d'avoir des répercussions sur l'environnement. La libéralisation de la production et de la commercialisation agricoles signifie également que des terres marginales seraient mises en culture, accentuant la pression exercée sur les terres par l'accroissement de la population et une forte densité démographique dans le pays. De ce fait, on pouvait craindre un épuisement rapide des ressources naturelles. Compte tenu de l'impératif d'augmenter la production agricole et les rendements, la persistance de la sécheresse et la libéralisation du marché des engrais pouvait entraîner un recours accru aux engrais qui, en cas de mauvaise utilisation, risquaient de causer des dégâts à l'environnement en se déversant par ruissellement dans les rivières et les eaux.

4.6.2 Il est d'autres mesures mises en œuvre par les programmes qui pourraient avoir des incidences sur l'environnement. L'une d'entre elles est la libéralisation des importations qui a suscité la multiplication des activités informelles. Ces activités informelles, notamment la vente ambulante, risquent de causer des problèmes de gestion des déchets, particulièrement dans les centres urbains. Elles pourraient aussi favoriser l'accroissement des squatteurs dans les centres urbains et la prolifération de bidonvilles. Jusqu'à présent, les pouvoirs publics n'ont pas encore adopté de politique environnementale pour y faire face.

5. DURABILITÉ DES PROGRAMMES

5.1 D'une manière générale, le programme de réforme semble relativement soutenable. Tout porte à croire que les pouvoirs publics demeurent attachés à la réforme des politiques économiques. Mais cet engagement n'est pas suffisant à lui seul. La durabilité demande aux autorités d'aller au-delà de leur propre détermination pour rechercher un consensus à l'échelle nationale autour du processus de réforme. Tout au long de la mission qui a donné lieu au présent rapport, on a eu l'impression que les principaux acteurs (opérateurs privés) pensaient que les programmes appartenaient au gouvernement et non au pays. L'Etat ne les a jamais consultés ni informés. De plus, dans tout programme de ce genre, il y a forcément des gagnants et des perdants. Parmi les perdants figurent les chefs d'entreprises que la libéralisation des importations contraint à la fermeture. Certains agriculteurs pourraient gagner à la faveur de l'augmentation des prix induite par la levée du contrôle des prix. Il incombe donc aux pouvoirs publics de réunir le consensus politique autour du programme pour que les perdants ne se constituent pas en groupe de pression hostile aux programmes de réformes. Un programme ne peut pleinement réussir s'il ne bénéficie pas d'un large soutien des différentes couches de la population. Cette exigence est largement reconnue par les autorités. A ces facteurs vient s'ajouter le coût social de l'ajustement qui leur est étroitement lié. Les conditions de vie sont maintenant pires qu'elles n'étaient lors du lancement des programmes. Si le mécontentement social ne fait pas déraiser les efforts de réforme, les pouvoirs publics devront prendre les dispositions utiles pour améliorer la situation des pauvres.

5.2 Pour que le processus puisse s'inscrire dans la durée, il faudra également que les bailleurs de fonds continuent d'apporter leur appui au pays, en particulier en matière d'allègement de la dette et d'aide financière ininterrompue. La Banque mondiale a entrepris une série de petits programmes de suivi, notamment pour la restructuration et la déréglementation budgétaires, auxquels le Groupe de la Banque n'a pas participé. Pour sa part, le Groupe de la Banque a récemment évalué un programme devant servir de prolongement à l'ITPAP et à l'ECMAP. Ce programme n'est pas encore négocié. Par ailleurs, bien qu'ils ne soient pas trop élevés, les ratios d'endettement risquent de compromettre la croissance si le pays ne bénéficie pas d'un allègement de dette substantiel.

5.3 Si le processus doit aboutir, il faudra également investir suffisamment dans l'infrastructure afin de réduire le coût élevé des transports. En effet, indépendamment des autres mesures de réforme, les frais de transport font obstacle à la compétitivité extérieure du pays. On estime que les frais de transport représentent environ 40 % du coût c.a.f. des importations et du prix des exportations. Ce pourcentage est très élevé et influe négativement sur la compétitivité des exportations.

5.4 Par ailleurs, la durabilité des réformes, en particulier celles de l'ITPAP, dépendra de la manière dont le secteur privé réagira aux incitations industrielles. Mais cette réponse peut ne pas être immédiate pour plusieurs raisons. Premièrement, le développement des exportations non traditionnelles demande plus de temps que ce que prévoient normalement les programmes d'ajustement, qui sont limités dans le temps. Deuxièmement, il faut du temps pour créer une culture de l'exportation, dans la mesure où les exportateurs des autres pays auront pris de l'avance sur les nouveaux venus. Troisièmement, l'investissement et les exportations sont également freinés par le nombre limité des entrepreneurs. Quatrièmement, l'activité industrielle se heurte à la rigidité du système financier. Il faudra supprimer ces goulets d'étranglement pour que le processus de réforme soit soutenable.

6. GRANDES ORIENTATIONS DES DEUX PROGRAMMES D'AJUSTEMENT

Conception

6.1 Les deux programmes ont été conçus comme des programmes d'ajustement structurel portant sur l'ensemble de l'économie, mais ayant une orientation sectorielle spécifique. Ils comportaient plusieurs mesures de réforme qui devaient être mises en œuvre simultanément. A lui seul, le nombre de réformes prévues met à rude épreuve une administration publique déjà fragile pour commencer. Cela explique pourquoi, au terme de chaque programme, il restait de nombreuses réformes, la plupart à caractère institutionnel, à mettre en œuvre. Par exemple, l'Administration fiscale n'a pas encore été mise sur pied, tandis que la création de l'Agence de privatisation n'avait guère ou pas enregistré de progrès.

6.2 Etroitement liée au problème de la capacité est l'opportunité de concevoir un programme d'ajustement structurel accompagné de réformes sectorielles. Comme ils portent sur l'économie dans sa globalité, les programmes d'ajustement structurel sont difficiles à mettre en œuvre, même par les administrations les plus efficaces. Des problèmes surviennent lorsque ces programmes doivent être exécutés en même temps que des réformes au niveau sectoriel. On s'aperçoit qu'il aurait été plus judicieux d'appliquer d'abord le programme d'ajustement structurel sous-jacent et d'attendre qu'il produise ses effets avant d'entreprendre l'ajustement de la politique commerciale et le développement du marché financier. Il en résulte que ni le PAS, ni les volets sectoriels n'ont été exécutés de manière satisfaisante et aucun n'a atteint les résultats escomptés. Les réformes sectorielles sont mieux indiquées dans un environnement macroéconomique stable, où elles ont plus de chances d'obtenir les effets souhaités. Par exemple, il ne faut pas s'attendre à une expansion des exportations lorsque les mesures de réforme requises sont en cours et leurs effets ne se sont pas encore fait sentir au sein de l'économie. Il en est de même des attentes concernant le développement du marché financier.

6.3 Toutefois, lorsqu'il s'impose de poursuivre des politiques de stabilisation macroéconomique en même temps que l'ajustement sectoriel, les actions doivent s'enchaîner de manière à mettre en œuvre les mesures de stabilisation macroéconomique bien avant les réformes sectorielles. Dans le cadre de l'ECMAP, les initiatives visant à approfondir les réformes déjà engagées par l'ITPAP n'ont fait que créer plus de problèmes, comme la détérioration du déficit budgétaire. L'agencement des réformes au titre du programme de libéralisation des échanges est également sujet à caution. Par exemple, la levée des restrictions à l'importation sur les produits non essentiels à un moment où la croissance des exportations était encore fragile a eu des conséquences néfastes sur la balance des paiements, les recettes publiques, la performance industrielle et les recettes en devises. De même, en ce qui concerne le secteur financier, il aurait fallu introduire la concurrence dans les services financiers avant de lever le contrôle des taux d'intérêt.

Complémentarité entre ajustement et financement extérieur

6.4 La suspension de l'aide bilatérale pour des motifs de gouvernance en 1992 a compromis l'issue du programme d'ajustement et a fait plus de mal que de bien à l'économie, dans la mesure où elle a eu pour effet de faire déraiser le programme d'ajustement et de couper l'élan à la croissance de l'industrie manufacturière. Elle a également ébranlé la confiance dans la durabilité des mesures adoptées, provoquant une chute de l'investissement et de l'épargne. Comme les mesures préconisées par l'ITPAP n'avaient réussi qu'à améliorer l'utilisation des capacités et non à accroître l'investissement – ce qu'aurait pu faire

l'ECMAP, la reprise qui s'annonçait a fait long feu. Cette situation témoigne de l'importance que revêt la complémentarité entre l'ajustement et les financements extérieurs. Lorsque des financements extérieurs existent, le processus d'ajustement peut se dérouler de façon harmonieuse et sans occasionner de souffrances. Par contre, en leur absence ou lorsqu'ils sont suspendus en pleine exécution d'un programme comme tel a été le cas au Malawi, l'ajustement peut déraiser et devenir douloureux, si l'on considère les occasions manquées en termes de production et d'ajustement. La correction des perturbations causées par la suspension de l'aide pourrait prendre des années pour un pays déterminé à maintenir le cap. La leçon à en tirer est que, pour un pays résolument attaché au processus d'ajustement comme le Malawi l'était et le demeure, la suspension de l'aide ne devrait pas être utilisée pour défendre une cause, étant donné la forte complémentarité qui existe entre l'ajustement et les apports d'aide extérieure.

Prise en main des programmes

6.5 Certains responsables gouvernementaux et la plupart des opérateurs privés n'étaient pas au courant de l'existence des programmes. Les opérateurs privés estimaient en particulier qu'ils n'avaient pas été suffisamment associés à l'élaboration des programmes, tout en reconnaissant que la concertation avec le secteur privé et d'autres acteurs de l'économie s'est récemment améliorée. A ce titre, ils n'ont pas le sentiment que ces programmes leur appartiennent. La leçon à tirer est que les pouvoirs publics devraient consulter tous les segments de la société, particulièrement ceux qui sont directement touchés par un programme, au stade de conception et tout au long de son exécution.

Situation initiale

6.6 Il importe, lors de la conception d'un programme d'ajustement, de tenir compte de la situation initiale d'un pays. La réussite ou l'échec des mesures d'ajustement dépendent, en partie, de l'état de l'infrastructure d'un pays et des améliorations qui lui sont apportées. Au Malawi, le réseau de transport laisse à désirer et l'accès à certaines zones de production est limité. Avec la réforme de la commercialisation agricole, par exemple, certaines régions éprouvent davantage de difficultés à écouler leur production. En effet, faute de moyens suffisants, les petits acheteurs ne peuvent fournir de véhicules pour évacuer cette production comme le faisait l'ADMARC, et celle-ci n'a plus intérêt à intervenir sur ces marchés marginaux. L'amélioration du réseau de transport permettra de résoudre certains de ces problèmes et accroîtra les revenus de la population rurale. De même, l'alimentation électrique est irrégulière, ce qui cause d'énormes préjudices à l'industrie. Toute amélioration dans ce domaine ne pourra que rejaillir favorablement sur la performance économique.

6.7 Le pays est confronté non seulement au mauvais état de son infrastructure, mais également aux compétences très limitées de ses ressources humaines. Le nombre et la qualité des entrepreneurs sont tels que ces derniers ont peu de chances de tirer parti des changements d'orientations imprimés par les deux programmes. De plus, le revenu par habitant figure parmi les plus faibles au monde, ce qui affecte l'épargne et l'investissement. Autant de facteurs qui expliquent la réponse peu enthousiaste de l'économie.

6.8 Les sécheresses répétées qui ont frappé l'Afrique australe n'ont même pas été citées comme risque potentiel dans l'évaluation des risques et la justification des programmes. A moins de s'orienter vers des variétés de cultures résistantes à la sécheresse, le problème permanent de la sécheresse continuera de déstabiliser l'économie et d'annuler les bienfaits des réformes. C'est dire la nécessité d'introduire des variétés de cultures pouvant résister à de longues périodes de sécheresse. Un recours accru à l'irrigation permettra aussi de surmonter

la sécheresse.

Manque de précision quant aux politiques, aux critères de performance et aux critères quantifiables de suivi

6.9 En partie du fait de la nature des deux programmes (PAS à orientation sectorielle), aucun indicateur n'a été prévu pour leur suivi et leur évaluation. On a dû sans doute estimer que la description des réformes institutionnelles ou des institutions créées serait suffisante pour évaluer les programmes. Il s'est avéré que tel n'était pas le cas. Il demeure nécessaire de mesurer de manière quantitative la réponse de l'économie aux réformes. En l'absence d'indicateurs, l'évaluation devient difficile.

7. ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE

Les programmes ont été évalués en fonction des informations figurant dans les trois chapitres qui précèdent. Le résultat de cette évaluation est présenté à l'annexe I et résumé ci-après sous chaque catégorie de performance.

7.1 Performance d'exécution

L'exécution des deux programmes a été jugée satisfaisante, malgré les retards enregistrés, qui n'ont pas affecté l'exécution des programmes.

7.2 Performance du Groupe de la Banque

La Banque n'a pas pris part aux phases initiales de l'ITPAP, mais s'est comportée de manière satisfaisante dès qu'elle s'est impliquée. La performance de la Banque a été satisfaisante en ce qui concerne l'ECMAP.

7.3 Résultats

Les résultats des deux programmes sont jugés satisfaisants. Même si la réponse de l'offre est encore faible et les exportations n'ont pas augmenté et ne se sont pas diversifiées de manière appréciable, les programmes ont atteint leurs objectifs à plusieurs égards et mis en place des institutions qui seront vitales pour la réponse future de l'offre.

8. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

8.1 Évaluation globale

8.1.1 L'ITPAP a réussi à inverser la situation macroéconomique sombre qui prévalait antérieurement et à restaurer la croissance. En outre, il a introduit de nombreuses réformes structurelles importantes, notamment dans le secteur commercial et industriel, le secteur financier, le régime fiscal, les finances publiques et le secteur extérieur. Les mesures mises en œuvre ont, plus que toute autre auparavant, libéralisé l'économie et l'ont ouverte à la concurrence extérieure tout en mettant fin aux distorsions qui freinaient les exportations. Le gouvernement a montré qu'il était déterminé à réaliser l'ajustement nécessaire, quelles que soient les difficultés.

8.1.2 L'ECMAP qui a pris le relais de l'ITPAP a été lui aussi couronné de succès, malgré les chocs exogènes qu'a subis l'économie tout au long de l'exécution du programme. La poursuite du programme en dépit de la suspension de l'aide bilatérale, de trois sécheresses graves, de la détérioration des termes de l'échange et de conflits sociaux qui ont touché tout le pays en 1992 et 1994, a témoigné de la résolution des pouvoirs publics à améliorer l'économie et à lever les obstacles qui avaient entravé sa performance. Ces programmes visaient à approfondir les réformes entamées par les programmes d'ajustement antérieurs. La dégradation de la situation macroéconomique au cours de l'exécution de l'ECMAP est davantage le résultat des chocs exogènes déjà évoqués que d'un retournement de politiques ou de problèmes d'exécution. Toutefois, les institutions multilatérales participant à ces programmes auraient dû étendre le dialogue aux donateurs bilatéraux pour leur montrer que la suspension de l'aide au moment où le pays était confronté à d'énormes difficultés allait à l'encontre du programme d'ajustement auquel les pouvoirs publics restaient très fermement attachés. Il aurait fallu trouver d'autres solutions aux problèmes de gouvernance.

8.1.3 Les programmes comportaient plusieurs mesures de réforme simultanées, ce qui dépassait les capacités de l'administration centrale. On comprend pourquoi plusieurs problèmes sont demeurés sans solution et que peu de progrès ont été accomplis en ce sens. Par exemple, les grands conglomerats qui existaient dans le secteur financier sont restés intacts, alors que le dossier de la privatisation avançait à peine.

8.1.4 Malgré ce bilan d'exécution favorable, l'offre a été lente à répondre, particulièrement en matière d'exportations. Entre temps, le secteur informel connaît une forte expansion, au moment où le secteur structuré est confronté à la stagnation. L'impression est qu'une économie informelle dynamique fournira le noyau d'entrepreneurs nécessaires pour tirer parti des mesures de réforme et de libéralisation économique au centre des programmes. Cela vient confirmer que l'esprit d'entreprise existe à profusion même dans des pays pauvres et enclavés comme le Malawi. Dans la réalité, toutefois, il n'existe pas de mécanisme permettant de passer d'une économie informelle à un secteur structuré dynamique.

8.1.5 Certes la réforme fiscale portait sur la bonne combinaison de taxes et répondait au principe de remplacement d'un système fondé sur l'imposition du commerce international et de la production par un système axé sur l'économie intérieure et la consommation, mais des efforts s'imposent pour convertir la surtaxe en TVA en bonne et due forme et mettre en place une Administration fiscale.

8.1.6 L'état de pauvreté semble avoir empiré, en partie sous l'effet de ces programmes. Les pouvoirs publics ont tenté d'y remédier en affectant plus de ressources aux secteurs sociaux. Ce surcroît de crédits budgétaire peut sans doute aider, mais le seul accroissement des crédits alloués à l'éducation et à la santé ne se traduit pas nécessairement par de meilleurs services de santé et d'éducation. La structure des dépenses et la capacité d'absorption permettant d'utiliser ces ressources sont également importantes. L'accroissement des dépenses qui revient tout simplement à augmenter les salaires du personnel ou la masse salariale peut être difficilement qualifié d'attention accrue au secteur.

8.2 Feed-back et recommandations

8.2.1 Les leçons et recommandations ci-après peuvent être tirées des deux programmes.

8.2.2 Exécution globale des programmes

- Une forte détermination politique au niveau le plus élevé de l'Etat à appliquer le programme de réformes et maintenir le cap de l'ajustement est très importante pour l'exécution et la réussite des programmes.
- La réalisation et le maintien de la stabilité macroéconomique constituent une condition préalable, mais pas une garantie, du succès de l'effort d'ajustement, que ce soit au niveau macroéconomique ou sectoriel. Les enjeux sectoriels ne devraient pas être accolés aux programmes d'ajustement structurel. Lorsqu'une telle adjonction se révèle inévitable, il conviendrait de laisser aux mesures de réforme le temps de prendre effet avant d'introduire les questions sectorielles.
- Dans les pays pauvres, les apports financiers extérieurs sont indispensables pour la réussite d'un programme d'ajustement. La suspension subite des flux d'aide extérieure risque de mettre à mal le déroulement des programmes et leurs résultats. Dans le cas du Malawi, la suspension des apports bilatéraux a eu pour effet de briser l'élan de croissance. C'est dire à quel point ajustement et financements sont complémentaires et les flux financiers doivent être réguliers en période d'ajustement.
- Une forte réponse de l'offre est cruciale pour atteindre les résultats escomptés. Il est donc nécessaire de mener au préalable des études économiques et sectorielles afin d'avoir une idée de cette réponse.
- Dans la mesure où la réponse de l'offre est également tributaire de facteurs comme l'infrastructure, il est essentiel de s'efforcer d'apprécier l'état de ces facteurs au moment de l'évaluation.

8.2.3 Réforme de la politique commerciale et du régime des changes

- Il faut disposer d'un volume raisonnable de devises au moment de la libéralisation du régime des changes, sinon des pénuries de devises risquent de se produire, appelant une intervention administrative. C'est ce qui s'est exactement passé en 1992 et 1994, lorsque les autorités ont laissé flotter le kwacha, alors que les réserves de devises ne couvraient qu'environ une semaine d'importations.
- Un programme de libéralisation commerciale possède de meilleures chances de succès dans un cadre macroéconomique stable, parce qu'une libéralisation non accompagnée de stabilisation risque de favoriser l'expansion des importations et donc d'entraîner une baisse des réserves en devises et, partant, l'intervention des

autorités administratives pour allouer les devises. C'est la situation qui s'est produite en 1992, lorsque la RBM a eu en quelque sorte recours à un mécanisme d'allocation. L'orientation à la hausse de la demande de devises qui en a résulté a encore réduit les réserves de devises.

- Il importe également que le moment et l'enchaînement des réformes soient bien choisis, si les programmes doivent être couronnés de succès. Par exemple, la réforme et la restructuration du régime tarifaire devraient laisser à l'industrie nationale le temps de s'ajuster avant de laisser libre cours à la concurrence extérieure, pour instaurer des règles du jeu équitables pour les intervenants aussi bien nationaux qu'extérieurs. Il convient de ne pas libéraliser en toute hâte les importations sans pendant intérieur, afin d'éviter le dérapage des politiques et l'épuisement indu des réserves de change.
- La promotion des exportations en général, et des exportations non traditionnelles en particulier, est une tâche de longue haleine et souvent difficile. Il est nécessaire de mener des campagnes de promotion des exportations et de diffusion de l'information auprès des exportateurs locaux au sujet des débouchés extérieurs éventuels.

8.2.4 Réforme des finances publiques et du régime fiscal

- Le besoin de générer des recettes et celui de libéraliser les tarifs peuvent se révéler antagonistes dans un pays comme le Malawi, qui est hautement tributaire des taxes sur le commerce international. Il est donc impératif d'harmoniser la politique fiscale et le programme de libéralisation des importations afin d'éviter toute possibilité de conflit.
- L'assiette de l'impôt reste étroite. D'où la nécessité de l'élargir en améliorant le fonctionnement du fisc et, éventuellement, en créant une Administration fiscale.

8.2.5 Réforme du secteur financier et promotion du marché financier

- La réforme du secteur financier devrait se faire par étapes. Il est nécessaire d'introduire d'abord la concurrence dans le secteur en augmentant le nombre d'acteurs et de mettre ensuite en place un cadre institutionnel adéquat pour le contrôle bancaire et l'application des règles prudentielles.

8.3 Action de suivi

Pouvoirs publics

8.3.1 Le gouvernement malawite doit rester résolument attaché à l'effort de réforme et élargir son dialogue sur les programmes de réforme à l'ensemble de la population pour que l'engagement soit véritablement national et la population sente que les programmes lui appartiennent réellement. Cette adhésion au processus d'ajustement devrait trouver son expression dans la discipline budgétaire et monétaire dont les pouvoirs publics feront montre afin d'instaurer un environnement stable pour la mise en œuvre des mesures structurelles.

8.3.2 Les chocs exogènes induits par des sécheresses répétées ont provoqué des récoltes déficitaires, l'inflation et la déstabilisation du cadre macroéconomique. Ils ont également été à l'origine de la grande rigidité dont souffre l'économie. Pour retrouver une certaine souplesse, l'Etat devrait lancer des programmes d'agriculture irriguée et introduire des

variétés de cultures résistantes à la sécheresse.

8.3.3 Le programme de privatisation engagé par l'Etat n'évolue pas de manière satisfaisante. L'idée générale qui semble prévaloir est que, dans la mesure où les sociétés parapubliques n'enregistrent pas de pertes pour le moment, il n'y a aucune urgence à les privatiser. Toutefois, la persistance de conglomérats comportant d'aussi nombreuses entreprises dans leur portefeuille inhibe la concurrence économique. Bien que la Commission de privatisation ait été mise sur pied sous la tutelle de la Présidence, il reste encore à arrêter un calendrier précis pour la privatisation des différentes entreprises après les avoir examinées pour déterminer l'instrument ou la méthode de privatisation les mieux indiqués pour chaque entreprise. Par la suite, le gouvernement devra respecter ce calendrier. Il ne suffit pas de réorganiser tout simplement les entreprises ou de les permuter entre les différents conglomérats.

La Banque

8.3.4 La Banque devrait trouver le moyen de sortir de l'impasse actuelle où son appui à l'ajustement au Malawi tarde à recevoir une suite et réaffirmer sa détermination à poursuivre son aide au pays. Elle devrait coordonner son action avec celle des autres bailleurs de fonds, en particulier la Banque mondiale, et s'efforcer d'harmoniser son assistance avec celle des autres pourvoyeurs de fonds.

8.3.5 La Banque devrait engager un dialogue avec les institutions de Bretton Woods de manière à être impliquée dès la conception d'un programme. En particulier, elle devrait chercher à être associée à l'élaboration du document-cadre de politique économique (DCPE), qui donne les grandes orientations de l'action gouvernementale pour la période couverte par le programme. Lors des phases ultérieures du programme, les deux institutions devraient harmoniser leurs activités, y compris les missions.

8.3.6 Pour faciliter l'exécution des projets, la Banque devrait renforcer les ateliers et sessions de formations organisés à l'intention des agents des pays membres régionaux. Cela permettra d'éviter les retards observés, notamment en matière de passation de marchés.

Communauté des bailleurs de fonds

8.3.7 Le Malawi est l'un des pays les plus pauvres du continent. A ce titre, il mérite que les bailleurs de fonds continuent de lui apporter leur soutien sous forme d'apports financiers, notamment d'appui à la balance des paiements et d'allègement de dette. Le pays a besoin de pouvoir compter sur un tel concours avant de chercher à mobiliser la population pour les sacrifices supplémentaires que les programmes d'ajustement ultérieurs ne manqueront pas d'exiger pour réussir.

8.3.8 Etant donné la complémentarité qui existe entre ajustement et financement, la communauté des donateurs ne devrait pas suspendre les apports de ressources à un pays, sauf pour des raisons impérieuses, comme le refus de respecter les conditions. Comme on l'a constaté au Malawi, le processus d'ajustement a subi le contrecoup de la suspension subite des flux financiers.

ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE – ITPAP
PERFORMANCE D'EXÉCUTION

N°	INDICATEURS DES COMPOSANTES	NOTE (1 à 4)	OBSERVATIONS
1	Respect du calendrier de travail	1	Retard d'environ 2 ans.
2	Respect de la courbe des coûts	4	Pas de dépassement de coûts.
3	Respect des clauses	4	La performance correspond à ce qui était attendu.
4	Qualité de la supervision et des rapports	3	Supervision satisfaisante, mais lacunes en matière d'établissement de rapports.
5	Opérations satisfaisantes (le cas échéant)		
	TOTAL	12	
	Evaluation globale de la performance d'exécution	3,0	Satisfaisante

- 1 : Très peu satisfaisant
- 2 : Peu satisfaisant
- 3 : Satisfaisant
- 4 : Très satisfaisant

ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE – ITPAP

PERFORMANCE DE LA BANQUE

N°	INDICATEURS DES COMPOSANTES	NOTE (1 à 4)	OBSERVATIONS
1	A l'identification	s.o.	Le FAD n'a pas pris part à l'identification
2	A la préparation	3	Le travail préparatoire de la Banque a été satisfaisant.
3	A l'évaluation	3	La performance de la Banque a été satisfaisante.
4	A la supervision	3	La performance de la Banque a été satisfaisante.
	TOTAL	9	
	Evaluation globale de la performance de la Banque.	3	Satisfaisante.

ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE – ITPAP

RÉSULTATS DU PROJET

N°	INDICATEURS DES COMPOSANTES	NOTE (1 à 4)	OBSERVATIONS
1	Pertinence et réalisation des objectifs(*)	2,6	Les politiques étaient pertinentes et judicieuses et ont, dans une large mesure, atteint leurs objectifs.
i)	Politique macroéconomique	4	Les politiques économiques ont atteint leurs objectifs immédiats.
ii)	Politique sectorielle	3	Les politiques sont pertinentes mais leurs effets tardent à se faire sentir.
iii)	Résultats matériels (dont production)	s.o.	
iv)	Résultats financiers	s.o.	
v)	Réduction de la pauvreté, secteur social et problématique homme-femme	2	Ce domaine mérite davantage d'attention.
vi)	Environnement	2	Le pays n'a pas encore adopté de politique environnementale.
vii)	Promotion du secteur privé	2	La privatisation évolue lentement.
viii)	Divers (spécifier)	-	
2	Renforcement institutionnel (**)	3	Le programme a permis de renforcer la capacité des services concernés, notamment le ministère des Finances et la RBM.
i)	Cadre institutionnel, dont restructuration	3	Le programme a permis d'accroître la capacité des ministères concernés.
ii)	Systèmes financiers et informatiques, y compris les systèmes d'audit	3	Il s'impose d'améliorer les systèmes d'établissement de rapports.
iii)	Transfert de technologie	s.o.	
iv)	Dotation en effectifs qualifiés (y compris leur rotation), formation et personnel de contrepartie	3	Le programme a amélioré les capacités du personnel.
3	Durabilité	3,6	L'engagement politique est élevé.
i)	Poursuite de l'engagement de l'emprunteur	4	L'engagement politique est très élevé.
ii)	Cadre de l'action publique	4	Le cadre de l'action publique est favorable aux réformes.
iii)	Cadre institutionnel	4	Le cadre institutionnel est propice aux réformes.
iv)	Viabilité technique et effectifs	3	Les mécanismes de décision sont en place.
v)	Viabilité financière, y compris les systèmes de recouvrement de coûts	s.o.	
vi)	Viabilité économique	4	Le programme est viable.
vii)	Viabilité environnementale	3	Davantage d'efforts sont de mise dans ce domaine.
viii)	Moyens de fonctionnement et de suivi (disponibilité de fonds pour les charges récurrentes, de devises, de pièces de rechange et d'ateliers)	s.o.	
4	Taux de rentabilité économique	s.o.	
	TOTAL	9,2	
	Evaluation globale des résultats	3,1	Satisfaisante

ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE – ECMAP
PERFORMANCE D'EXÉCUTION

N°	INDICATEURS DES COMPOSANTES	NOTE (1 à 4)	OBSERVATIONS
1	Respect du calendrier de travail	1	Retard de plus de 9 mois.
2	Respect de la courbe des coûts	4	Pas de dépassement de coûts.
3	Respect des clauses	4	La performance correspond à ce qui était attendu.
4	Qualité de la supervision et des rapports	3	Supervision satisfaisante, mais lacunes en matière d'établissement de rapports.
5	Opérations satisfaisantes (le cas échéant)		
	TOTAL	12	
	Evaluation globale de la performance d'exécution	3,0	Satisfaisante

- 1 : Très peu satisfaisant
2 : Peu satisfaisant
3 : Satisfaisant
4 : Très satisfaisant

ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE – ECMAP
PERFORMANCE DE LA BANQUE

N°	INDICATEURS DES COMPOSANTES	NOTE (1 à 4)	OBSERVATIONS
1	A l'identification	s.o.	Le FAD n'a pas pris part à l'identification
2	A la préparation	3	Le travail préparatoire de la Banque a été satisfaisant.
3	A l'évaluation	3	La performance de la Banque a été satisfaisante.
4	A la supervision	3	La performance de la Banque a été satisfaisante.
	TOTAL	9	
	Evaluation globale de la performance de la Banque.	3	Satisfaisante.

ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE – ECMAP
RÉSULTATS DU PROJET

N°	INDICATEURS DES COMPOSANTES	NOTE (1 à 4)	OBSERVATIONS
1	Pertinence et réalisation des objectifs(*)	2,4	Les politiques étaient pertinentes, judicieuses et opportunes. Elles ont, dans une large mesure, atteint leurs objectifs.
i)	Politique macroéconomique	2	Les politiques économiques ont atteint leurs objectifs immédiats.
ii)	Politique sectorielle	3	Les politiques sont pertinentes mais leurs effets tardent à se faire sentir.
iii)	Résultats matériels (dont production)	s.o.	
iv)	Résultats financiers	s.o.	
v)	Réduction de la pauvreté, secteur social et problématique homme-femme	2	Les autorités doivent redoubler d'efforts dans ce domaine.
vi)	Environnement	2	Les autorités doivent redoubler d'efforts dans ce domaine.
vii)	Promotion du secteur privé	3	La privatisation évolue lentement.
viii)	Divers (spécifier)	-	
2	Renforcement institutionnel (**)	3	Le programme a permis de renforcer la capacité des services concernés, notamment le ministère des Finances et la RBM.
i)	Cadre institutionnel, dont restructuration	3	Le programme a permis d'accroître la capacité des ministères concernés.
ii)	Systèmes financiers et informatiques, y compris les systèmes d'audit	3	Il s'impose d'améliorer les systèmes d'établissement de rapports.
iii)	Transfert de technologie	s.o.	
iv)	Dotation en effectifs qualifiés (y compris leur rotation), formation et personnel de contrepartie	3	Le programme a amélioré la capacité d'analyse du personnel.
3	Durabilité	3,6	L'engagement politique des autorités augure de la durabilité des réformes.
i)	Poursuite de l'engagement de l'emprunteur	4	L'engagement politique est très élevé.
ii)	Cadre de l'action publique	4	Le cadre de l'action publique est favorable aux réformes.
iii)	Cadre institutionnel	4	Le cadre institutionnel est propice aux réformes.
iv)	Viabilité technique et effectifs	3	Les mécanismes de décision sont en place.
v)	Viabilité financière, y compris les systèmes de recouvrement de coûts	s.o.	
vi)	Viabilité économique	4	Le programme est viable.
vii)	Viabilité environnementale	3	Les autorités doivent définir une politique environnementale.
viii)	Moyens de fonctionnement et de suivi (disponibilité de fonds pour les charges récurrentes, de devises, de pièces de rechange et d'ateliers)	s.o.	
4	Taux de rentabilité économique	s.o.	
	TOTAL	9,2	

	Evaluation globale des résultats	3,1	Satisfaisante
--	----------------------------------	-----	---------------

MATRICE RÉTROSPECTIVE DE CADRE LOGIQUE – ITPAP

RÉSUMÉ NARRATIF	INDICATEURS VÉRIFIABLES		MOYENS DE VÉRIFICATION	HYPOTHÈSES
	ÉVALUATION	ÉVALUATION RÉTROSPECTIVE		
BUTS : i) Remettre l'économie sur la voie d'une croissance durable.	i) Taux de croissance du PIB réel supérieur à 4 % après 1989.	i) Croissance du PIB réel de 5,3 %.	i) Comptabilité nationale	i) Absence de chocs exogènes graves. ii) Financements extérieurs suffisants pour le programme de réformes.
OBJECTIFS : i) Restaurer la stabilité macroéconomique.	i) Ramener le taux d'inflation à 5 % en 1991. ii) Réduire le déficit du compte des transactions courantes. iii) Maintenir les réserves de change à un niveau suffisant en mois d'importations.	i) Inflation de 11,9 % en 1991, de 86,3 % en 1995 et de 9,2 % en 1997. ii) Solde courant de -10,8 % en 1991 et de -4,2 % en 1997.	Bureau des statistiques Bureau des publications statistiques RBM	Absence de dérapages des politiques.
ii) Améliorer la compétitivité extérieure.	i) Dévaluer le taux de change réel et nominal pour stimuler les exportations et réduire les distorsions freinant les exportations.	i) Le taux de change nominal a été dévalué en 1998, mais le taux de change effectif réel s'est apprécié de 3,8 % entre 1988 et 1991 et de 12,4 % entre 1985 et 1996.	RBM	
iii) Libéraliser l'économie.	i) Libérer les prix et les taux d'intérêt. ii) Libéraliser l'entrée dans le secteur bancaire. iii) Réduire les délais d'octroi de licences industrielles. iv) Accroître le nombre d'institutions financières bancaires et non bancaires.	Tous les contrôles de prix sont levés. Délais ramenés à 90 jours au maximum. 1 nouvelle banque en 1993 et 2 en 1996.	Statistiques de la balance des paiements de la Comptabilité nationale. Planification économique nationale Ministère des Finances Ministère du Commerce Publications de la RBM MIPA, Ministère des Terres, de l'Urbanisme et de l'Energie	

RÉSUMÉ NARRATIF	INDICATEURS VÉRIFIABLES		MOYENS DE VÉRIFICATION	HYPOTHÈSES
	ÉVALUATION	ÉVALUATION RÉTROSPECTIVE		
iv) Améliorer l'efficacité en matière de mobilisation et d'allocation des ressources.	i) Ramener à un niveau acceptable le déficit budgétaire. Parvenir à un pourcentage de 18,8 % et 26,5 % du PIB respectivement pour les recettes et les dépenses en 1990/91. ii) Réduire progressivement le niveau et le champ des droits de douane sur les importations. iii) Elargir la base de l'impôt et simplifier la structure et l'administration fiscales. iv) Promouvoir les PME et accroître leur part dans la production industrielle et leur accès au crédit. v) Fournir des sites industriels.	Le déficit public s'établit à présent à 7,7 %, tandis que les recettes et les dépenses représentent 17 % et 24 % du PIB respectivement. Réduire à un maximum de 35 % et à un minimum de 15 % la surtaxe portant sur les produits et services intérieurs et importés. L'Administration fiscale n'a pas encore été mise en place. Les politiques gouvernementales dans ce domaine sont faites au petit bonheur. Des sites industriels ont été mis à disposition à Blantyre et Lilongwe.	Ministère des Finances Budget/Etats budgétaires Ministère des Finances ; Ministère du Commerce et de l'Industrie ; RBM ; Département des douanes. Comptabilité nationale Ministère du Commerce et de l'Industrie Ministère des Terres	Respect des mesures de réforme.
OUTPUT : i) Politiques de réforme mises en œuvre.	i) Ensemble de politiques de réforme macroéconomiques et sectorielles.	i) Ensemble de politiques mises en œuvre par les pouvoirs publics.	Rapport d'évaluation, RAP, missions de supervision, rapport de revue à mi-parcours.	Pas de dérapage majeur de la part des pouvoirs publics.
INPUT/ACTIVITÉS :	Prêt FAD de 13,6 millions d'UC au minimum.	Prêt FAD de 13,6 millions d'UC.	Dossiers du FAD, dossiers du gouvernement.	Respect des conditions du prêt FAD.

MATRICE RÉTROSPECTIVE DE CADRE LOGIQUE : ECMAP

RÉSUMÉ NARRATIF	INDICATEURS VARIABLES		MOYENS DE VÉRIFICATION	HYPOTHÈSES
	ÉVALUATION	ÉVALUATION RÉTROSPECTIVE		
BUTS : i) Remettre l'économie sur la voie d'une croissance durable.	i) Croissance du PIB réel supérieure à 4 % après 1992.	i) Croissance du PIB réel de 5,3 %.	i) Comptabilité nationale	i) Absence de chocs exogènes graves. ii) Financements extérieurs suffisants pour le programme de réformes.
OBJECTIFS : i) Rétablir la stabilité macroéconomique. ii) Améliorer la compétitivité extérieure. iii) Libéraliser l'économie. iv) Promouvoir le secteur privé. v) Développer et réglementer le marché financier. vi) Favoriser la valorisation des ressources humaines en déréglementant le marché du travail.	i) Réduire le taux d'inflation. ii) Réduire le déficit du solde courant. Maintenir des taux de change nominaux et réels réalistes. Lever tous les contrôles de prix. Suppression des mesures de contrôle de l'économie pour favoriser l'initiative du secteur privé. Libéraliser l'économie pour que l'initiative privée puisse s'épanouir. Libéraliser les conditions d'accès pour favoriser l'augmentation des banques. Créer une Bourse. Elargissement de la classe des entrepreneurs. Formation de syndicats et de conventions collectives.	i) L'inflation s'établissait à 37 % en 1991. ii) Le déficit du compte des transactions courantes s'élevait à 92 millions de dollars en 1996. Les taux de change réels sont à présent réalistes. Tous les prix sont désormais déterminés par le marché et l'accès au système financier est libre. Un cadre macroéconomique porteur pour l'épanouissement de l'initiative privée a été mis en place. De petites entreprises ont été créées. Trois (3) nouvelles banques ont vu le jour. La Bourse a été créée, mais seulement trois sociétés y sont cotées. Le cadre réglementaire de la RBM s'est amélioré. Le nombre d'entrepreneurs privés s'est accru. Des syndicats sont en cours de formation et peuvent engager des négociations collectives.	Publications du Bureau des statistiques. RBM. Rapports annuels de la RBM. Comptabilité nationale, Statistiques de la balance des paiements. Planification économique nationale. Ministère des Finances Ministère du Commerce Ministère des Finances/du Commerce. Publications de la RBM. MIPA, Ministère des Terres, de l'Urbanisme et de l'Energie. Rapports de l'Etat.	Absence de dérapages de la part des pouvoirs publics, et de chocs exogènes. Engagement résolu du gouvernement, société ouverte.
OUTPUT : i) Politiques de réforme mises en place.	i) Ensemble de politiques de réforme macroéconomiques et sectorielles.	i) Ensemble de politiques mises en œuvre par le gouvernement.	Rapport d'évaluation, RAP, missions de supervision, rapport de revue à mi-parcours.	Absence de dérapages sérieux de la part des pouvoirs publics.
INPUT/ACTIVITÉS :	Don FAD de 9,2 millions d'UC.	Don FAD de 9,2 millions d'UC.	Dossiers du FAD, dossiers du gouvernement.	Respect des conditions du prêt FAD.

MATRICE DES RECOMMANDATIONS ET DES MESURES DE SUIVI : ITPAP ET ECMAP

PRINCIPALES CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS	RECOMMANDATIONS	MESURES DE SUIVI	RESPONSABILITÉ
<p><u>Formulation et justification des projets :</u></p> <p>i) Les programmes ont été bien formulés, mais leurs buts n'ont pas été bien définis.</p> <p>ii) La Banque a pris le train en marche et n'a pas participé à la conception de l'ITPAP.</p> <p>iii) Les ramifications régionales des programmes n'ont pas été pleinement prises en compte.</p> <p>iv) La mise en œuvre simultanée des PAS et des réformes sectorielles a créé des problèmes d'enchaînement.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les buts et objectifs devraient être définis en termes mesurables. • La Banque devrait mettre en place un mécanisme lui permettant d'être impliquée dans l'ensemble du cycle d'un programme qu'elle cofinance. • A l'avenir, les PAS devraient envisager d'harmoniser les politiques économiques régionales ou prendre en considération ces politiques lors de la conception des programmes nationaux. • La stabilité macroéconomique devrait être obtenue avant de s'intéresser aux préoccupations sectorielles. Les risques d'antagonismes entre les politiques prônées devraient être soigneusement analysés à l'avance. 	<ul style="list-style-type: none"> • Définir les buts et objectifs en termes mesurables. • Le FAD, l'IDA (et le FMI) devraient envisager de mener des missions conjointes d'élaboration de DCPE et d'évaluation. • Le FAD et l'IDA devraient étudier comment mieux intégrer les enjeux régionaux dans leurs programmes d'ajustement. • Le FAD et l'IDA devraient étudier cette approche des programmes d'ajustement structurel. 	<p>Banque/emprunteur.</p> <p>Banque/autres bailleurs de fonds.</p> <p>Banque/autres bailleurs de fonds.</p> <p>Banque/autres bailleurs de fonds.</p>
<p><u>Exécution des projets :</u></p> <p>La durée de vie initiale de l'ITPAP s'est prolongée d'environ 2 ans, tandis qu'un dépassement de 9 mois a été enregistré en ce qui concerne l'ECMAP.</p>	<p>Il est nécessaire de respecter scrupuleusement le calendrier d'exécution initial.</p>	<p>Le gouvernement devrait se familiariser avec les règles et règlements de la Banque.</p>	<p>Banque/gouvernement.</p>
<p><u>Respect des conditions et clauses des prêts :</u></p> <p>Le gouvernement n'a pas régulièrement présenté des rapports à la Banque, pas plus qu'il n'a remis de RAP à l'achèvement des programmes.</p>	<p>La Banque devrait insister sur le respect rigoureux des conditions et clauses des prêts</p>	<p>Les conditions et clauses des prêts devraient être simples et précises. Il faudrait profiter des missions de supervision pour rappeler la nécessité des rapports trimestriels.</p>	<p>Banque/gouvernement.</p>

PRINCIPALES CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS	RECOMMANDATIONS	MESURES DE SUIVI	RESPONSABILITÉ
<p><u>Evaluation de la performance et résultats :</u></p> <p>i) Les programmes ont été relativement couronnés de succès, mais la réponse de l'offre reste faible.</p> <p>ii) Le secteur des exportations n'a pas répondu aux attentes.</p> <p>iii) Le marché financier est encore rudimentaire</p> <p>iv) Les ressources humaines et les institutions présentent des insuffisances.</p> <p>v) La privatisation évolue lentement.</p> <p>vi) Les recettes publiques sont faibles.</p>	<p>Assurer le relais grâce à un nouveau programme axé sur les mécanismes de l'offre.</p> <p>Monter une campagne d'information pour la promotion des exportations.</p> <p>Poursuivre la libéralisation du secteur. Renforcer le cadre réglementaire.</p> <p>Intensifier les programmes de valorisation des ressources humaines et de renforcement institutionnel.</p> <p>Intensifier le programme de privatisation.</p> <p>Intensifier les activités génératrices de recettes, par exemple en mettant en place une Administration fiscale.</p>	<p>Un nouveau programme devrait se fonder sur un travail économique et sectoriel préalable, tenant compte de la réponse de l'offre du marché aux mesures de réforme.</p> <p>Mener des études sur les domaines se prêtant à la promotion des exportations non traditionnelles.</p> <p>Renforcer les pouvoirs de la RBM en matière de supervision et de réglementation du système financier afin de le rendre compétitif. Affecter plus de ressources au secteur social.</p> <p>Adopter des lois devant régir l'Agence de privatisation.</p> <p>Créer une Administration fiscale.</p>	<p>Gouvernement/Banque/ autres bailleurs de fonds</p> <p>Gouvernement.</p> <p>Gouvernement.</p> <p>Gouvernement/autres bailleurs de fonds</p> <p>Gouvernement.</p> <p>Gouvernement/autres bailleurs de fonds</p>
<p><u>Durabilité :</u></p> <p>i) Malgré la forte adhésion politique des pouvoirs publics aux réformes, les principaux acteurs ne se sentent pas concernés.</p> <p>ii) La persistance des chocs exogènes déstabilise l'économie.</p> <p>iii) Une opération de suivi s'impose afin d'assurer la continuité.</p>	<p>Les autorités devraient maintenir le cap des réformes et sensibiliser les principaux acteurs économiques aux politiques économiques.</p> <p>Introduire des cultures résistantes à la sécheresse et recourir davantage à l'irrigation.</p> <p>Un PAS conviendrait.</p>	<p>Le dialogue devrait se poursuivre avec les bailleurs de fonds et la population en général.</p> <p>Intégrer aux opérations de suivi l'introduction des plantes résistantes à la sécheresse et de l'expansion des exportations.</p> <p>La Banque mondiale a mené un programme de suivi (restructuration et déréglementation budgétaires) avec le gouvernement. La Banque africaine de développement et la Banque mondiale envisagent de lancer bientôt une autre opération.</p>	<p>Gouvernement.</p> <p>Gouvernement/bailleurs de fonds.</p> <p>Gouvernement/Banque/ autres bailleurs de fonds.</p>

PRINCIPAUX INDICATEURS ECONOMIQUES, 1985-1997

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Croissance du PIB réel (%)	4,4	1,1	2,0	3,3	4,1	4,8	7,8	-7,9	10,8	-11,6	9,0	9,5	6,4
Revenu réel par habitant (PNB, méthode Atlas)(en USD)			160,0	170,0	170,0	200,0	230,0	210,0	240,0	170,0	170,0	180,0	
PIB réel par habitant aux prix de 1978 (en MWK)	122,0	120,7	120,0	119,5	120,2	116,6	117,3	104,5	111,0	95,2	100,8	107,4	112,6
Croissance du PIB réel par habitant (%)	1,5	-1,1	-1,2	-0,1	0,6	1,4	4,1	-11,0	6,2	-14,2	5,9	6,5	4,8
Production manufacturière réelle (en millions de MWK)	103,8	106,1	107,1	110,6	120,0	133,5	137,5	141,6	126,8	130,8	141,5	133,6	140,4
Croissance de la production manufacturière réelle (%)	3,2	2,3	0,9	3,3	8,5	11,3	3,0	3,5	-10,5	3,2	8,2	-5,6	5,1
Production manufacturière réelle/PIB	12,3	12,5	12,3	12,3	12,8	13,6	13,0	14,6	11,8	13,7	13,6	11,7	11,4
Indice de production industrielle (1984=100)	100,4	89,8	87,7	95,2	95,1	117,8	123,4	116,4	117,4	108,2	122,4	137,0	111,3
Investissement intérieur brut/PIB (aux prix courants, en %)	18,6	12,3	15,4	18,7	20,2	19,1	19,0	19,3	12,2	13,2	15,2	14,9	16,1
Epargne intérieure brute/PIB (aux prix courants, en %)	12,9	10,1	13,0	9,2	4,5	9,4	7,9	-3,3	8,6	9,6	12,8		
Investissement réel du secteur privé (en millions d'USD)	47,2	17,3	47,0	69,9	88,3	84,3	97,3						
Croissance de l'investissement réel du secteur privé (%)	61,6	-63,3	171,7	48,7	26,3	-4,5	15,4	-38,4	-33,6	-8,6	40,5	43,3	
Investissement fixe réel du secteur privé/PIB (%)	5,6	2,0	5,4	7,8	9,5	8,6	9,2	6,9	4,6	1,8	3,2	4,1	
Investissement fixe de l'Etat/total	62,0	83,2	57,5	53,2	45,8	51,2	49,5	51,4	59,7	64,6	83,8	74,8	67,2
Investissement fixe du secteur privé/total	38,0	16,8	42,5	46,8	54,2	48,8	50,5	48,6	40,3	35,4	16,2	25,2	32,8
Formation de capital fixe réel/PIB (%)	12,6	9,2	9,8	10,9	12,0	13,4	13,9	12,4	9,3	9,5	10,6	13,0	16,7
Exportations de marchandises, f.a.b. (en millions d'USD)	245,5	248,4	278,5	293,4	268,7	411,6	475,5	397,4	317,2	372,2	404,5	435,2	
Croissance des exportations de marchandises (%)	-21,3	1,2	12,1	5,4	-8,4	53,2	15,5	-16,6	-20,2	17,3	8,7	7,6	
Exportations de produits manufacturés, f.a.b. (en millions d'USD)	9,0	2,7	20,1	22,5	21,8	36,3	29,3						
Croissance des exportations de produits manufacturés (%)	80,0	275,5	-18,6	11,9	-2,7	66,5	-19,3						
Importations de marchandises, c.a.f. (en millions d'USD)	250,1	256,8	291,2	370,4	405,0	490,6	615,5	550,7	627,4	554,8	549,3	528,2	
Croissance des importations de marchandises (%)	54,4	2,7	13,4	27,2	9,3	21,1	25,5	-10,5	14,0	-11,5	-0,9	-3,8	
Balance commerciale (en millions d'USD)	-14,6	-8,4	-12,8	-77,0	-136,3	-79,0	-140,0	-154,1	-310,2	-182,6	-144,8	-93,0	
Exportations non traditionnelles (en millions d'USD)								27,2	32,5	31,3	48,7	58,6	
Déficit du compte des transactions courantes (en millions d'USD), y compris les transferts officiels	-96,7	-70,7	-60,3	-121,1	-212,6	-158,4	-236,1	-220,0	-225,2	-119,3	-80,4	-92,7	
Déficit du compte des transactions courantes/PIB (%), y compris les transferts officiels	-11,0	-7,6	-5,1	-9,1	-13,4	-8,4	-10,8	-12,2	-11,1	-9,2	-5,7	-4,2	
Evolution des termes de l'échange (1980=100)	100,8	87,8	84,3	77,7	61,5	73,5	84,3	76,0	71,5	76,9	78,2	87,7	87,9
				96,7	98,8	107,7	114,9	99,2	83,7	90,7			
Recettes publiques/PIB	22,2	21,8	20,8	21,2	21,8	19,6	18,4	19,1	18,3	17,1	16,1	18,1	17,0
Dépenses publiques/PIB	25,1	26,9	30,4	28,7	29,5	25,7	23,8	30,2	25,5	44,2	32,0	25,0	24,3
Déficit public/PIB (hors dons)	-8,1	-10,1	-9,7	-7,5	-7,7	-6,1	-5,4	-11,1	-7,2	-27,1	-15,9	-6,9	-7,3

Tableau II**Produit intérieur brut (PIB) par secteur d'origine au coût constant des facteurs 1978 (1992-1997)**

(en millions de MWK)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Agriculture	308,1	310,1	312,5	318,8	326,6	325,8	372,9	275,2	421	297,6	381,8	493,2	521,2
Petites exploitations	242,4	246	242,4	243,6	244	235,6	272,8	168,3	311,1	206,9	277,1	387,4	409,1
Grandes exploitations	66	65,5	70,1	75,2	82,6	90,2	100,1	106,9	109,9	90,7	104,7	105,9	112,1
Industrie manufacturière	95,2	102,4	107,1	110,6	120	133,5	137,5	141,6	126,8	130,8	139,1	131,3	138
Eau et électricité	16,4	17,3	18,7	19,1	20,7	23,1	24,5	26,3	27,2	29,3	30,2	29,8	31,8
Bâtiment et travaux publics	39,5	34,1	32,9	38,1	40,5	41,5	43,9	43	41,2	39,8	41,5	46,1	49,1
Distribution	108,5	103,8	107,4	106	111,2	123,5	132,1	129,5	118,4	112,6	114,7	128,8	136,5
Transport et communications	51,1	53,7	50,6	51,6	53,7	57,6	60	59,4	56,7	51,8	53,2	57,1	61,2
Services financiers et professionnels	56,3	56	53,3	54,8	59,8	67	71,7	71,4	67,3	62,3	66,5	71,3	75,9
Propriété de logements	35,5	36,1	36,6	39,5	40,5	42,2	43,6	44,4	44,9	45,9	47	48,2	49,3
Services privés, sociaux et communautaires	35,2	37,7	38,4	39,8	41,1	42,5	43,9	44,9	45,1	46,4	47,4	48,4	49,5
Prestataires de services publics	136	148	134,5	142,6	143,3	145,3	149,8	154,8	154,2	147,3	142	146,5	155,5
Charges financières non imputables	-20,9	-20,8	-22,3	-22,6	-22,6	-22,6	-24,2	-18,4	-25,7	-11,5	-25,4	-64	-50
PIB au coût des facteurs	860,9	878,4	869,7	898,3	934,8	979,4	1055,8	972,2	1076,9	952,1	1038	1136,8	1218
PIB par habitant aux prix de 1978	122	120,7	120	119,5	120,2	121,6							

Source: Ministère de la Planification et du Développement économiques, Rapports économiques, divers exercices.

Tableau IV

Dépenses en pourcentage du PIB - ITPAP et ECMAP

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*	1998	85-87	88-91	92-94	95-97
Formation brute de capital fixe	13,3	12	13,5	15,3	15,9	16,2	16,9	16,6	11,8	16,8	17,7	13,8	15,4		12,93	16,1	15,1	15,6
dont																		
Etat	6,8	7,8	5,8	5,6	5,2	5,3	5,1	6,1	4	10,9	8,2	6,4	6,9		6,8	5,3	7,0	7,2
Divers privés	5	1,9	6,2	8,1	8,8	9,1	10,3	9,1	6,6	5,2	7,2	5,1	5,9		4,367	9,1	7,0	6,1
Petits opérateurs économiques	1,3	1,4	1,5	1,6	2	1,7	1,5	1,4	1,3	0,7	2,2	2,4	2,6		1,4	1,7	1,1	2,4
Constitution de stocks	5,2	0,2	1,9	3,4	4,3	3	3,3	2,8	2,2	2,1	2,5	2,3	2,2		2,433	3,5	2,4	2,3
TOTAL INVESTISSEMENT	18,5	12,3	15,4	18,7	20,2	19,1	20,2	19,4	14	18,9	20,2	16,1	17,6		15,4	19,6	17,4	18,0
Consommation	86,8	89,9	87	90,8	95,5	90,8	90,7	101,5	99,8	97	88,4	95,7	92,4		87,9	92,0	99,4	92,2
dont																		
Etat	17,6	19,8	19,1	16,2	16,3	15,2	14	19,1	15,6	27,1	19,8	15,4	20,2		18,83	15,4	20,6	18,5
Privés	69,2	70,1	67,9	74,5	79,2	75,6	76,8	82,4	84,2	69,9	68,6	80,3	72,2		69,07	76,5	78,8	73,7
Epargne intérieure	13,2	10,1	13	9,2	4,5	9,2	9,3	-1,5	0,2	3	11,6	4,3	7,6		12,1	8,1	0,6	7,8
Epargne nationale	9,4	6,3	10,3	10,5	6,9	10,4	9,6	-2,9	-0,4	1,3	7,9	2,5	6,2		8,667	9,4	-0,7	5,5
Déficit sur les biens et services non facteurs	5,7	2,1	2,4	9,5	15,7	9,9	10,9	20,9	13,9	16	8,7	11,9	10		3,4	11,5	16,9	10,2
Déficit sur les biens et services facteurs	10,3	7,3	7,2	13,6	18,9	13	13,5	23,1	15,9	19,3	12	13,4	11,3		8,267	14,8	19,4	12,2
* Projections																		

Source: Ministère de la Planification économique - Tableau 2.3, p.6, Economic Report 1992, 1997.

Présidence et Cabinet, Planification et développement économiques - Tableau 2.3, p.5, Revue à mi-parcours, 1989-1990

Tableau VI**Indices commerciaux (1980 = 100) - ITPAP et ECMAP**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*	
Importations														
Volume	81,29	78,99	66,41	77,66	100,71	104	118,2	110,8	104,8	73	88,5	118,1	125,9	
Prix unitaire	173,67	223,2	302,77	376	432	474,8	503,3	654,3	754,2	1483,4	2542,5	2397,6	2469,5	
Exportations nationales														
Volume	94,79	98,93	104,21	104	82	103,9	110	109,1	105,3	111,3	128,6	127,3	142,4	
Prix unitaire	175,13	195,92	256,57	308	361	433,5	486	526,4	523,9	1141,1	2044,7	2101,8	2171,2	
Termes de l'échange	100,84	87,78	84,74	81,98	83,69	91,3	97,4	84,1	70,9	76,9	80,4	97,7	87,9	
* Projections														
Source : Ministère de la Planification économique - Tableau 3,4, Economic Report 1997, p. 11; NSO, RBM et Trésor.														