

Précis

L'agriculture hongroise : un modèle de développement institutionnel

LORSQU'EN 1988, LA BANQUE MONDIALE LUI AVAIT accordé un prêt de 70 millions de dollars pour l'aider à développer ses exportations agricoles, la Hongrie paraissait s'engager lentement sur la voie de la libéralisation et de l'ouverture. Mais, deux ans à peine après le démarrage du projet, le pays fut balayé par une « révolution de velours » qui a radicalement modifié la donne économique. Face à ce nouvel environnement, les pouvoirs publics et la Banque ont réorienté l'objectif initial du projet pour privilégier l'aide à la privatisation et la fourniture de financements à terme et de fonds de roulement aux nouvelles entreprises. Le projet a toutefois continué à soutenir les institutions du secteur des exportations agricoles.

Selon l'audit effectué par le Département de l'évaluation des opérations (OED)*, la réussite de ce projet est riche d'enseignements sur le plan du développement institutionnel, montrant que l'aide apportée à des institutions sans lien étroit avec le projet peut faire toute la différence. Certaines des leçons de l'expérience hongroise pourraient être mises à profit par les économies agraires, comme celles de l'Afrique subsaharienne.



Un nouveau modèle

Pour la plupart de ses opérations, hormis les programmes d'ajustement, la Banque part de l'hypothèse que ni les politiques ni le cadre institutionnel du pays ne changeront radicalement au cours de l'exécution du projet. À cet égard, le Projet de modernisation de l'agro-industrie financé par la Banque en Hongrie est unique en son genre. Approuvé en 1988, il visait à augmenter les exportations de produits agricoles transformés, à destination en particulier des pays de l'ex-Union soviétique. On pensait à l'époque que l'économie hongroise s'ouvrirait lentement au marché.

Le prêt devait financer l'ouverture d'une ligne de crédit de 60 millions de dollars à des banques commerciales, qui proposeraient à leur tour des prêts aux entreprises exportatrices pour les aider à améliorer la qualité de leurs produits, leur gestion et leur marketing. Le solde du prêt, soit 10 millions de dollars, était destiné à des services d'assistance technique à l'appui des institutions publiques chargées des exportations agricoles.

Avec l'effondrement du communisme, le nouveau gouvernement a lancé en 1990 un programme radical de libéralisation économique qui combinait la privatisation d'actifs publics, la libéralisation du commerce extérieur et des prix, une réduction considérable des subventions et la suppression des restrictions mises par la loi à l'embauche et au licenciement. C'est ainsi qu'une opération initialement destinée à financer la refonte d'entreprises de transformation parapubliques pour stimuler l'exportation et augmenter la valeur ajoutée s'est trouvée confrontée à un véritable « changement de modèle ». Dans le même temps, la Hongrie voyait disparaître rapidement ses marchés d'exportation.

Révision des objectifs des prêts secondaires

Les pouvoirs publics ont réagi en modifiant progressivement, mais radicalement, les objectifs du projet par cinq amendements de l'accord de prêt approuvés entre juin 1989 et septembre 1993. Deux de ces changements ont eu pour effet de supprimer l'obligation de subordonner l'octroi de prêts secondaires à un effort d'exportation. Bien que l'objectif fondamental — stimuler l'exportation — n'ait jamais été formellement révisé, les amendements ont permis aux banques de prêter à des entreprises privées dont l'activité n'avait aucun rapport avec l'exportation. Le projet a dès lors eu plusieurs objectifs. Les fonds de la Banque ont servi à faciliter la privatisation d'entreprises publiques et à fournir des financements à terme et des fonds de roulement — ressource rare à l'époque — aux nouvelles entreprises.

Résultats

Les nouveaux objectifs implicites ont pour l'essentiel été atteints. Plus de 80 % des 103 prêts secondaires sont remboursés à bonne date, et environ les deux tiers des entreprises emprunteuses sont rentables.

Entre 1989 et 1993, la production agricole a diminué d'un tiers et le nombre des emplois agricoles, de moitié. Cependant, la production a légèrement augmenté de 1993 à 1996 et l'indice de productivité vivrière a fortement progressé, passant de 68 à 89 (indice de base : 100 pour 1986-90).

Développement institutionnel

Les activités de développement institutionnel se sont déroulées comme prévu. Elles visaient à remédier aux insuffisances de l'information dans plusieurs domaines : débouchés à l'exportation, transferts de technologie, contrôle de la qualité, recherche sur les industries alimentaires, et formation des gestionnaires et des techniciens des agro-industries. Le prêt a aidé la Hongrie à se doter d'institutions capables de faciliter l'exportation des produits de l'agriculture. Un grand nombre des premiers prêts secondaires se traduisent aujourd'hui par des exportations accrues et beaucoup des investissements financés par les fonds du prêt n'auraient pas eu, en d'autres circonstances, une rentabilité économique satisfaisante.

Éducation et recherche. Les actions de formation organisées à l'intention des dirigeants d'entreprise ont été très fructueuses. Elles ont notamment porté sur la gestion, le marketing et le contrôle des stocks et se sont poursuivies jusqu'en 1993. Le projet a également financé d'autres activités : participation à des voyages d'étude et à des conférences dans le domaine de la chimie alimentaire, de l'agronomie, de la sélection végétale et autres disciplines connexes ; perfectionnement des formateurs des gestionnaires et des techniciens ; achat de matériel de laboratoire et de fonds documentaires ; et expériences pilotes pour tester de nouvelles techniques agroalimentaires.

Information sur les marchés. Le Centre d'information sur la qualité des produits alimentaires créé dans le cadre du projet a pour fonction de rassembler des informations sur la législation et la réglementation applicables dans ce domaine en Hongrie et dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Il tient à jour une banque de données, publie de la documentation et aide les exportateurs. En revanche, le « bureau d'agromarketing » qui devait fournir des informations sur les opportunités du

marché et certifier la qualité des produits n'a jamais vu le jour.

Contrôle de la qualité. Le projet a accru l'efficacité de l'Institut national d'inspection des produits alimentaires, en finançant un examen des normes de sécurité et de qualité, des activités de formation et l'acquisition de matériel pour moderniser les laboratoires de contrôle. La confiance des importateurs des pays de l'OCDE et d'ailleurs dans les normes alimentaires hongroises en a été considérablement renforcée.

Transferts de technologie. Le projet a financé une étude pour améliorer l'industrie des emballages en verre dont la production (quatre usines relevant d'une seule entreprise d'État) était chère et de mauvaise qualité. Les industriels de la branche, qui est maintenant privatisée, se sont fondés sur cette étude pour investir dans de nouvelles techniques de production. Le projet a également financé la création d'un élevage modèle de chèvres pour la production de lait.

Résultats. En partie grâce au renforcement des institutions, la valeur des exportations agricoles a augmenté de 47 % entre 1993 et 1996, passant de 1,9 milliard à 2,8 milliards de dollars. Cette progression a fait notablement exception au recul général du secteur agricole au cours de cette période.

Une leçon de développement institutionnel

Lorsqu'elle envisage un projet agricole, la Banque prend désormais systématiquement en compte trois facteurs : le degré d'engagement des pouvoirs publics, l'implication des parties prenantes, et l'impact du contexte macroéconomique. Depuis quelque temps, cependant, on se rend également compte du fait que des institutions sans lien évident ou étroit avec le projet peuvent faire toute la différence entre la réussite et l'échec.

Pour ce projet agro-industriel en Hongrie, le développement institutionnel a été replacé dans une perspective plus large que ce n'est le cas pour la plupart des opérations de la Banque. On a choisi de soutenir une large gamme d'institutions pour stimuler les exportations agro-industrielles. Cette approche a permis de remédier à d'importantes carences institutionnelles du secteur public, notamment dans le domaine de l'information commerciale, des transferts de technologie, du contrôle de la qualité, et de la formation des gestionnaires et des techniciens.

Les économies agraires, comme celles d'Afrique subsaharienne et de certaines régions de l'ex-Union soviétique, ont souvent le potentiel nécessaire à une expansion rapide des exportations agro-industrielles. Elles pourraient, semble-t-il, s'inspirer avec profit de l'approche retenue par la Hongrie pour s'attaquer aux contraintes institutionnelles.

Précis

* Rapport d'évaluation rétrospective : « Hungary: Agroprocessing Modernization Project » (Hongrie : Projet de modernisation du secteur agro-industriel), de Jacob Meerman, « Report No. 16806, June 1997 » (Rapport n° 16806, juin 1997). Les Administrateurs et les services de la Banque peuvent se le procurer auprès de l'Unité de documentation interne et des centres d'information régionaux, et le public auprès du Service d'information et de documentation de la Banque mondiale :
tél. : 1-202/458-5454
fax : 1-202/522-1500
email : pic@worldbank.org.

Veillez adresser vos commentaires et demandes de renseignements au rédacteur en chef, Elizabeth Cambell-Pagé, tél. : 1-202/473-5365, fax : 1-202/522-3125, email : ecampbellpage@worldbank.org

Les commentaires et demandes de renseignements doivent être adressés à l'OED, tél. : 1-202/458-4497, fax : 1-202/522-3200, email : OED Help Desk@worldbank.org

Ce précis et d'autres publications de l'OED peuvent être consultés sur internet, au site : <http://www.worldbank.org/html/oed>

DÉNI DE RESPONSABILITÉ : Les Précis de l'OED sont produits par le Département de l'évaluation des opérations, partenariats et gestion des connaissances (OEDPK) de la Banque mondiale. Les opinions qui y sont exprimées sont celles du personnel du Département et ne sauraient être attribuées à la Banque mondiale ni aux institutions qui lui sont affiliées.