

Title: OED Précis no. 149 - L'ajustement de la Roumanie après la guerre froide
Job number: 98F0486
Language: English
Translations: French
Country: Romania
Input date: 12/28/98

L'ajustement de la Roumanie après la guerre froide

En 1991-92, la Banque mondiale a renoué les relations avec la Roumanie en approuvant deux prêts respectivement destinés à financer des importations industrielles dont le pays avait un besoin urgent et à faciliter les réformes permettant d'instaurer une économie de marché. L'audit des projets réalisés par l'OED a montré que le prêt à l'ajustement structurel avait atteint ses objectifs, mais que le prêt pour les importations cruciales avait eu un impact très limité.

La persistance de la Banque à rappeler les principes fondamentaux des réformes dans ses rapports avec les trois gouvernements qui se sont succédé s'est révélée essentielle pour le modeste succès du prêt à l'ajustement structurel. Pour ce qui est du prêt aux importations cruciales, la phase d'exécution n'a pas été suivie d'assez près, ce qui a entraîné des retards qui ont réduit l'efficacité du prêt. L'expérience met en lumière l'importance de la chronologie et de la rapidité des réformes en matière de prêt à l'ajustement, de même que l'importance du choix des instruments de prêt dans le cadre de l'aide d'urgence.

Peu après la chute du communisme en Roumanie, le nouveau gouvernement a lancé un programme de réformes en vue de libéraliser les prix et de mettre en place la base des lois et réglementations indispensables à une économie de marché. Mais les hausses de prix entraînées par la mise en œuvre du programme ont déclenché une vague de protestations qui a obligé l'équipe en place à démissionner. Un gouvernement de transition a été formé en septembre 1991. Après les élections générales de 1992, une nouvelle équipe s'engageant à ralentir le rythme des réformes est arrivée au pouvoir.

Pendant cette période de transition cruciale, la Banque a renouvelé son partenariat avec la Roumanie en lui accordant deux prêts. Le premier, approuvé en juin 1991, apportait une aide d'urgence en fournissant des fonds pour financer des importations cruciales ainsi que l'assistance technique nécessaire pour empêcher un effondrement plus important de l'appareil productif. Le deuxième prêt, approuvé un an plus tard et trois mois seulement avant les élections générales, était un prêt à l'ajustement structurel (PAS), destiné à soutenir certains éléments du programme de réformes de la Roumanie. Pendant la période d'exécution du projet, il y a eu deux élections générales, trois administrations différentes, et la mise en place de la nouvelle constitution.

Les importations indispensables et l'assistance technique

Le financement des importations n'était accordé qu'en faveur des secteurs considérés comme économiquement viables dans une économie de marché compétitive, et ne concernait que des produits ou marchandises déterminés. Cet élément du prêt était complexe. Diverses méthodes étaient retenues pour l'attribution des marchés dans sept secteurs industriels, au bénéfice d'un certain nombre d'entreprises publiques.

La plupart des fonds destinés à *l'assistance technique* ont été annulés ou réaffectés à d'autres usages, les activités d'assistance technique prévues initialement par le projet ayant été financées par d'autres organisations. La Banque a tout de même conservé un rôle primordial en créant un bureau pour l'emploi chargé de gérer les prestations de chômage et le transfert des salariés à de nouveaux postes. Le projet comportait également des crédits pour financer la réalisation d'études, l'achat de matériel

pour le bureau de statistiques et la compagnie de chemin de fer, ainsi que des activités de conseil pour l'entreprise d'électricité et l'industrie minière.

Résultats obtenus

Le prêt a permis à la Roumanie de se procurer certains produits d'importation, mais il n'a pas réussi à éliminer les goulets d'étranglement au niveau de la production et il n'aura sans doute pas d'effets durables. Les procédures complexes de passation des marchés, le manque d'expérience de l'emprunteur pour la préparation des spécifications techniques et la décision de ne financer que des produits déterminés ont été à l'origine de difficultés très importantes. Certaines des importations étaient d'une nécessité douteuse ou elles ont été effectuées trop tardivement pour être véritablement utiles.

Du côté de la Banque, la gestion de l'exécution a été médiocre et la supervision du processus de passation des marchés a laissé à désirer. Il a de ce fait fallu cinq ans pour décaisser le prêt, et l'emprunteur a finalement cessé de le considérer comme faisant partie de l'aide d'urgence. À l'heure actuelle, il représente essentiellement pour les autorités un élément clé de l'établissement d'un nouveau partenariat avec la Banque mondiale ainsi qu'un atout en ce qu'il signale à la communauté internationale que la Roumanie est un pays solvable, disposé à engager des réformes.

La complexité de l'élément importations paraît excessive pour un pays manquant d'expérience en matière de passation des marchés au niveau international. Un instrument de prêt différent, assorti de procédures de passation des marchés plus simples aurait permis d'accélérer les décaissements. L'inclusion dans le prêt de fonds non affectés, qui a permis une certaine souplesse dans la distribution des financements nécessaires, a été un élément positif.

L'ajustement structurel

Stabilisation. La Roumanie a fait peu de progrès dans la voie de la stabilisation jusqu'en 1994, dernière année du projet. L'environnement macroéconomique reste fragile à cause des arriérés réciproques des entreprises et de la lenteur du programme de privatisation ou de liquidation des entreprises publiques insolubles.

Libéralisation des échanges et des prix. Le prêt a permis de promouvoir les échanges. De très nombreuses restrictions pesant sur les exportations ont été levées en 1992-93. La plupart des prix étaient libéralisés avant le projet, mais le prêt a apporté une modeste contribution en favorisant le maintien des réformes.

Subventions. Le gouvernement a supprimé la plupart des subventions à la consommation. Le prêt a contribué à réduire les subventions à l'énergie accordées aux consommateurs et aux producteurs ainsi que les subventions aux entreprises. La part de ces subventions dans le PIB a été ramenée de 22 % en 1992 à 10 % en 1994, puis à 7 % en 1995.

Privatisations. Les résultats obtenus dans le domaine des privatisations ont été très modestes. Celles-ci ont concerné pour l'essentiel des magasins de détail, des restaurants, des ateliers et quelques entreprises publiques. Les privatisations ont été effectuées à un rythme très lent et ont même connu un

temps d'arrêt pendant l'exécution du projet, mais elles se sont accélérées depuis lors. Le prêt a permis de passer par une phase pilote d'apprentissage, utile pour les programmes de privatisation massifs et à grande échelle qui ont été dévoilés plus tard.

Discipline financière et responsabilisation des entreprises publiques. L'objectif du prêt, qui était de supprimer les arriérés interentreprises, était très ambitieux et peut-être irréaliste, surtout compte tenu de l'absence de progrès sur le front des privatisations. Certes, le but visé n'a pas été atteint, mais les arriérés ont diminué et des progrès ont été réalisés avec les mesures expérimentales mises en place en vue de restaurer la discipline financière. Mais, si les entreprises publiques ne sont pas privatisées, il est à craindre que cette discipline ne puisse être maintenue.

Les réformes du secteur public. Le prêt comportait des crédits pour financer deux modestes éléments de la réforme du secteur public, le premier visant à circonscrire le champ d'action des entreprises publiques aux domaines d'importance stratégique ou aux monopoles naturels, et le second visant à entreprendre un examen systématique des projets d'investissement publics.

Résultats obtenus

Le prêt à l'ajustement structurel a joué un rôle relativement peu important, mais cependant significatif dans le passage de la Roumanie à l'économie de marché. Les objectifs visés étaient relativement modestes, mais ils ont été atteints, même si le rythme des réformes n'a pu être maintenu en raison des changements fréquents de gouvernements. La Banque n'a cessé de mettre fermement l'accent sur les grandes lignes des réformes dans ses rapports avec les différents gouvernements, et cette méthode d'approche s'est révélée très importante.

Tous les indicateurs macroéconomiques sont devenus positifs en 1994. Toutefois, les réformes structurelles n'ont pas été maintenues et, en 1996, elles se sont accompagnées d'un assouplissement des politiques monétaires et budgétaires. Le nouveau gouvernement élu en novembre 1996 s'est heurté à une situation économique difficile, qui s'est rapidement détériorée.

En aidant à privatiser de petites entreprises et quelques actifs publics, le prêt a encouragé les autorités à tenter la privatisation de plus grandes entités. Il a aussi permis d'améliorer la discipline financière des entreprises publiques, mais ses avantages ne dépasseront pas le stade du court terme. À plus longue échéance, la stabilité macroéconomique du pays dépendra en grande partie de la privatisation des grandes entreprises.

Enseignements à tirer

- La privatisation est plus importante que la restructuration lorsque l'objectif est d'instaurer la discipline financière afin d'assurer la stabilité des agrégats macroéconomiques à long terme. Convaincre les clients de ne pas esquiver les choix difficiles, tels que les privatisations rapides à grande échelle, doit être une priorité dans le cadre des prêts à l'ajustement. Si l'on sursoit aux décisions de ce genre, les groupes de pression risquent de retarder le processus des réformes.

- L'instrument de prêt doit être conçu en fonction des objectifs visés. Dans le cas de la Roumanie, la Banque aurait dû déterminer si les procédures de passation des marchés étaient adaptées ou s'il convenait de les modifier pour que les importations nécessaires puissent être disponibles en temps voulu, tout en maintenant le principe de la responsabilité.
- Dans l'ordre des priorités, l'exécution du projet doit avoir la même importance que l'approbation du prêt. Si la gestion et la supervision du projet avaient été correctement assurées, on aurait peut-être pu éviter les retards qui ont réduit l'impact du programme d'importations.
- Lorsque les équipes gouvernementales se succèdent, le mieux est de s'en tenir aux principes fondamentaux des réformes tout en restant flexible au sujet de certaines méthodes d'approche, et d'échelonner les réformes de manière à obtenir un soutien maximum de la part des autorités. En raison des retards apportés dans les décisions relatives aux PAS et dans la préparation du prêt à l'ajustement structurel, il a fallu traiter avec une nouvelle équipe à la suite des élections générales. Mais la stricte adhésion de la Banque aux principes des réformes pendant les diverses administrations qui se sont succédées a contribué au modeste succès du projet.

« Romania: Technical Assistance/Critical Imports Loan and Structural Adjustment Loan » par Anwar Shah, Sandra Roberts et Jeff Huther. Rapport n° 15791, 25 juin 1996. Les Administrateurs et les agents de la Banque peuvent se procurer ce document auprès du Service de documentation interne et des centres régionaux d'information. Précis rédigé par Stefano Petrucci.

Les *Précis* de l'OED ont pour objet d'informer les spécialistes du développement au sein de la Banque mondiale et à l'extérieur des conclusions et recommandations du Département de l'évaluation des opérations. 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. Ces précis et d'autres publications de l'OED peuvent être consultés sur internet, au site <http://www.worldbank.org/html/oed>. Les commentaires et demandes de renseignements doivent être adressés au Directeur de la rédaction, OED, téléphone : 1-202/458-4497, télécopie : 1-202/522-3200, courrier électronique : eline@worldbank.org