

Title: OED Précis no. 143 - Libéralisation des échanges et de l'industrie à Madagascar
Job number: 98F0492
Language: English
Translations: French
Country: Masdagascar
Input date: 12/28/98

Libéralisation des échanges et de l'industrie à Madagascar

À la fin des années 80, Madagascar a entrepris une série de réformes structurelles avec l'aide de la Banque mondiale. L'IDA a octroyé deux crédits à l'ajustement, qui ont eu des résultats très différents. La libéralisation des échanges et les réformes budgétaires ont été menées à bien grâce à la détermination du gouvernement et aux efforts intensifs de la Banque. En revanche, la réforme des entreprises publiques et de la fonction publique a souffert du manque de détermination de la part de l'État et du moindre engagement de la Banque.

L'audit des projets effectué par l'OED conclut que, si la Banque avait prêté plus d'attention aux signes avant-coureurs qui témoignaient que les autorités n'étaient pas fondamentalement déterminées à faire aboutir certaines réformes, les résultats auraient pu être différents. La privatisation peut être utilisée comme instrument pour empêcher l'abandon des réformes. La Banque et l'emprunteur doivent se mettre d'accord au préalable sur un certain nombre de principes généraux pour la conduite des privatisations afin d'éviter de s'embourber ultérieurement dans les négociations. Les privatisations doivent être effectuées de manière transparente ; des indicateurs de performance bien définis peuvent clarifier les conditions pour toutes les parties concernées ; et les programmes concernant la mise en place de filets de protection sociale dans le cadre des réformes doivent recevoir la publicité nécessaire et être mis en œuvre dans la phase initiale du processus de réforme.*

Madagascar est l'un des pays les plus pauvres du monde. L'équipe gouvernementale qui a pris le pouvoir en 1972 et celle qui lui a succédé en 1975 ont poursuivi une politique de substitution aux importations, accordant aux entreprises publiques et aux monopoles de commercialisation un rôle dominant dans l'économie et contrôlant étroitement les entreprises privées. Confronté à la baisse du PIB par habitant et à l'alourdissement de la dette extérieure, le gouvernement a entrepris, avec le concours du Fonds monétaire international, des réformes axées sur la stabilisation financière. Ces réformes ont été suivies par un programme d'ajustement structurel mis en œuvre avec l'aide de la Banque.

Le Crédit à l'ajustement de la politique industrielle et commerciale (CAPIC, approuvé en 1987) avait principalement pour objet de libéraliser les échanges internationaux et intérieurs, et d'entreprendre les premières phases de la réforme des entreprises publiques, du secteur bancaire et de l'investissement public. Le Crédit à l'ajustement du secteur public (CASP, approuvé en 1988) avait pour but d'améliorer l'allocation des ressources publiques par des mesures visant à améliorer la conception et le suivi des programmes publics de dépenses et d'investissement, à réformer la fonction publique, à rationaliser le secteur des entreprises publiques (via la liquidation, la privatisation ou la restructuration des actifs) et à restructurer le système bancaire public.

Résultats obtenus

Premiers effets positifs. La plupart des réformes lancées dans le cadre du CAPIC ont été menées à bien. Le gouvernement a modifié le régime du taux de change, réduit et rationalisé les droits de douane à l'importation, supprimé les restrictions quantitatives, levé la plupart des contrôles

sur les prix et les profits, et pris des dispositions pour améliorer le programme d'investissement public et la situation du secteur financier. Grâce à ces diverses initiatives, le revenu réel par habitant a progressé en 1988-90 pour la première fois depuis le début des années 70, le taux d'utilisation des capacités industrielles a augmenté, et les exportations non traditionnelles ont connu un essor spectaculaire.

Le CASP a eu quelques effets positifs. Il a permis en particulier de modifier le cycle budgétaire et de faire participer pour la première fois le secteur privé aux activités du secteur bancaire. Toutefois, plusieurs questions fondamentales n'ont pu trouver de solution, de sorte que la seconde tranche du programme d'action a été retardée et que la troisième a dû être annulée. La conception du projet était défectueuse. Les réformes ont été conduites à un rythme accéléré, à cause des pressions exercées par la Banque, alors que l'emprunteur ne s'impliquait pas véritablement et qu'il demandait davantage de temps pour consolider les réformes. La supervision des opérations et le suivi des objectifs étaient insuffisants.

Manque de clarté des réformes des entreprises publiques. Les conditions afférentes à ces réformes et les objectifs visés n'étaient pas bien définis, de sorte qu'il était difficile de s'assurer que le gouvernement privatisait effectivement des entreprises importantes et pas seulement des entreprises sur le papier. Apparemment, le gouvernement estimait que l'accord visant à « rationaliser le secteur des entreprises publiques » était un accord qui l'autorisait à se désengager des entreprises non performantes. Il n'a jamais été convaincu de la nécessité de privatiser les entreprises qui semblaient saines. Lors de l'audit, en 1995, plus d'une centaine d'entreprises commerciales et financières restaient dans le giron de l'État, constituant un fardeau pour l'économie.

Un travail inachevé. Malgré les réformes engagées dans le secteur bancaire, le portefeuille de deux banques publiques était à nouveau en très mauvais état en 1990-91. La réforme de la fonction publique n'a jamais vraiment démarré. La libéralisation économique a fait naître un désir de libéralisation politique au sein de la population. Pendant une période de troubles politiques (1991-93), les autorités ont rapporté certaines mesures adoptées précédemment et le processus d'ajustement en a été perturbé. Le financement du projet a finalement été annulé en 1993, la nouvelle équipe au pouvoir s'étant révélée incapable de traiter un certain nombre de questions fondamentales. Elle a en particulier suspendu les réformes des entreprises publiques, donné un nouveau statut pour la fonction publique en adoptant plusieurs mesures contre-productives, et elle a été dans l'incapacité de maîtriser les dépenses publiques.

Aspects sociaux de l'ajustement

Un projet parallèle d'action sociale et d'appui à la gestion économique, approuvé en 1988, comprenait des mesures visant à atténuer l'impact social de l'ajustement ainsi que des services d'assistance technique. Il s'est révélé un très lourd fardeau tant pour les autorités locales que pour la Banque. Il était mal conçu et ne comportait aucune stratégie cohérente pour atténuer les effets de l'ajustement sur les pauvres. Très peu de mesures substantielles ont été prises dans les cinq premières années qui ont suivi le démarrage du projet qu'elles devaient accompagner.

Il ne semble guère établi toutefois qu'il y ait un lien entre les troubles politiques et les coûts sociaux de l'ajustement, et aucune des parties concernées par les élections qui ont suivi n'ont préconisé l'abandon des réformes. En fait, le processus d'ajustement semble avoir eu un impact positif sur la plus grande partie de la population. Pourtant, une action menée en temps opportun sur un certain nombre de fronts aurait permis de protéger certains groupes et d'obtenir de meilleurs résultats avec le programme de réformes, ce qui aurait accru la crédibilité des autorités lorsqu'elles se sont efforcées de rassurer le public.

Enseignements à tirer

- *La libéralisation des échanges et la réforme budgétaire ont été menées à bien grâce à la participation étroite du gouvernement et aux efforts intensifs de la Banque, la réforme des entreprises publique et de la fonction publique ayant au contraire pâti d'un certain désengagement des deux parties.* Un partenariat solide et actif avec les autorités au départ aurait permis de renforcer l'adhésion du gouvernement aux réformes. Si la Banque avait davantage prêté attention aux signes avant-coureurs du manque de détermination des autorités, elle aurait pu prendre des dispositions pour accroître les chances de succès ou s'entourer de davantage de précautions.
- *Un accord général sur les principes d'une réforme vaut mieux qu'une approche qui permet à l'emprunteur de remplir les conditions imposées une à une et au cas par cas.* Il est nécessaire de disposer d'indicateurs de performance clairement définis pour assurer le suivi de la conditionnalité. Au lieu de se mettre d'accord sur les principes de la privatisation et d'appliquer ces principes, le gouvernement et la Banque se sont empêtrés dans des discussions sur la question de savoir si diverses actions constituaient «un progrès satisfaisant», et la supervision s'est limitée à compter les entreprises proposées aux enchères. En revanche, les conditions imposées pour les réformes commerciales étaient fondées sur un certain nombre de mesures explicites.
- *La privatisation est un instrument très efficace pour empêcher les autorités de revenir sur la réforme des entreprises publiques.* L'assainissement des portefeuilles des banques malgaches ne pouvait empêcher les excès de se reproduire ; mais, si toutes les banques avaient été privatisées, il y a de grandes chances qu'elles n'aient pas laissé libre cours à l'expansion du crédit qui a déclenché une crise de liquidité en 1991.
- *La privatisation des entreprises publiques doit être un processus transparent pour que toutes les parties concernées soient convaincues qu'elles sont traitées de façon équitable et qu'elles ont des chances égales face à leurs concurrents.* La création d'un fonds destiné à élargir la participation malgache aux privatisations aurait permis d'apaiser les craintes que ces privatisations ne permettent aux investisseurs étrangers de s'approprier une part excessive des actifs ou n'entraînent une déstabilisation des relations ethniques.
- *Pour être durables, les réformes doivent avoir le soutien continu de la population.* Il est important de mettre en place en temps opportun un filet de protection cohérent et de donner une

publicité suffisante aux dispositions prises en ce sens, surtout si le public se montre hostile aux mesures d'ajustement.