

Title: OED Précis no. 133 - Conflit et ajustement structurel à Sri Lanka
Job number: 98F0708
Language: English
Translations: French
Country: Sri Lanka
Input date: 8/5/99

Précis de l'OED

Précis n° 133

Conflit et ajustement structurel à Sri Lanka

Dans un contexte rendu difficile par la guerre civile, Sri Lanka a réalisé des progrès considérables dans l'exécution de son programme d'ajustement au cours de la période 1989-95. Ce programme visait à poursuivre la réorientation de l'économie amorcée en 1977 puis compromise par les conflits ethniques et la guerre civile qui ont influencé la plupart des décisions de politique générale prises à la fin des années quatre-vingt. La deuxième période d'ajustement de Sri Lanka a ouvert l'économie du pays à la concurrence et au secteur privé, permettant ainsi une reprise de la croissance dans des conditions pourtant très difficiles. En 1993-95, l'économie enregistrait déjà une croissance vigoureuse, et une réduction de son déficit et du solde des opérations courantes extérieures. Le bilan de la privatisation des entreprises manufacturières a également été largement positif. Mais les efforts de stabilisation de l'économie ont connu un nouvel échec, après celui de la période 1977-87, principalement en raison des hostilités qui avaient rendu difficile la mise en oeuvre de bon nombre des mesures de stabilisation. En outre, la réforme de la fonction publique, pierre angulaire de la réforme budgétaire, s'était soldée par un échec. En 1995, les principales mesures adoptées pour dégraisser la fonction publique avaient déjà été annulées, et ses effectifs étaient encore plus pléthoriques qu'au début du processus de réforme.

D'après une évaluation récente de l'OED, la croissance dans l'équité ne pourra être maintenue à Sri Lanka que si le Gouvernement poursuit son programme de stabilisation. Il devra pour cela assainir les dépenses publiques et, par conséquent, redoubler d'efforts afin de rationaliser la fonction publique. Pour ce qui est de la Banque, l'évaluation recommande d'appuyer des programmes d'ajustement de portée plus limitée et moins ambitieux dans les pays fortement tributaires d'une aide extérieure et déchirés par la guerre, comme Sri Lanka, en étalant cet appui sur une période plus longue, en programmant les décaissements en fonction de l'exécution effective des mesures de réforme et en coordonnant son action avec celle des autres bailleurs de fonds.

Contexte général et objectifs du projet

Sri Lanka a été un des premiers pays à amorcer un processus d'ajustement structurel à la fin des années soixante-dix. Depuis son accession à l'indépendance en 1948, ce pays se caractérisait par des acquis sociaux considérables, dans le domaine des soins de santé de base, de l'éducation et également par rapport à d'autres indicateurs de qualité de vie. Les taux d'alphabétisme et l'espérance de vie du pays figuraient par exemple parmi les plus élevés des pays en développement. Mais ces progrès avaient été réalisés à un coût de plus en plus lourd pour l'économie. D'énormes dépenses de protection sociale financées par des taxes sur les exportations avaient fait de Sri Lanka un des États-providence les plus introvertis du monde. Au début des années soixante-dix, l'État avait déjà pris le contrôle de nombreux secteurs productifs (thé, caoutchouc et de nombreuses entreprises industrielles) et l'économie avait amorcé une phase de déclin marquée par une faible croissance, un chômage élevé et des rationnements provoquant un mécontentement populaire grandissant.

En 1977, un nouveau Gouvernement a lancé un programme de réforme destiné à soumettre aux mécanismes du marché une économie jusque là repliée sur elle-même. L'instauration d'un régime de libre échange et la libéralisation partielle des marchés financiers ont donné un nouveau souffle à une économie en plein marasme, ce qui a stimulé la croissance et entraîné une progression des revenus. Cet accroissement des revenus a permis de réduire les dépenses de protection sociale, qui comptaient parmi les plus élevées au monde. Mais les tensions ethniques, qui ont dégénéré en conflit armé en 1983, et la rébellion dans le sud du pays au cours de la période 1987-89 ont ébranlé l'économie. Ces perturbations, conjuguées aux déséquilibres macroéconomiques existants, ont ralenti

la croissance économique et dans le climat d'instabilité qui en a résulté, les efforts déployés pour stabiliser l'économie et poursuivre des mesures de libéralisation ont été interrompus du fait de la paralysie des centres de décision et de la nécessité de gérer une situation de crise.

À la fin des années quatre-vingt, les réserves ne correspondaient plus qu'à trois semaines d'importations, le déficit budgétaire représentait 27 % du PIB, l'inflation atteignait un taux annuel de 26 % et la dette extérieure avait quadruplé par rapport à son niveau de 1977. Au début de l'année 1989, sous la direction d'un nouveau Président, le Gouvernement a lancé un programme destiné à parachever la libéralisation de l'économie, à rationaliser le secteur public et à faire du secteur privé le moteur de la croissance. En même temps, soucieux de préserver l'avance prise par le Sri Lanka en matière de développement humain, le Gouvernement s'est efforcé de garantir une large répartition des fruits de la croissance, notamment en faveur des pauvres. À bien des égards, le programme d'ajustement de la fin des années quatre-vingt trouvait donc son origine dans les réformes amorcées dix ans auparavant. Un document-cadre de politique générale, élaboré d'un commun accord avec la Banque et le FMI et financé par la Facilité d'ajustement structurel du Fonds, décrivait dans leurs grandes lignes les objectifs macroéconomiques fixés pour la période 1989-93. Les recommandations de deux commissions créées auparavant, l'une pour la réforme fiscale et l'autre pour la réforme de la fonction publique, ont également été incorporées au programme d'ajustement.

La Banque mondiale a appuyé le programme d'ajustement par le biais de deux opérations : le Crédit de redressement économique, de 106,6 millions de dollars, cofinancé par le Japon, et le Crédit à l'ajustement des entreprises manufacturières publiques, de 120 millions de dollars. Ces deux projets ont été approuvés en 1990 et clos en 1995 et 1996 respectivement, le deuxième avec deux ans de retard sur le calendrier prévu. Le Crédit de redressement économique, qui visait simultanément à réorienter et à stabiliser l'économie dans un contexte politique explosif, était particulièrement ambitieux. Outre les objectifs de stabilisation macroéconomique, il avait également pour but de :

- développer le secteur privé en réduisant et en rationalisant les tarifs douaniers et en procédant à la déréglementation, à la privatisation et à la restructuration des plantations, du secteur des transports, du fret aérien et de l'Office de commercialisation du paddy ;
- rationaliser la fonction publique en la rendant plus professionnelle et efficace (une fonction publique plus compétente, à l'abri des préoccupations purement politiques et capable de s'adapter à l'évolution rapide des marchés était considérée comme la clé d'une gestion efficace des dépenses publiques, sans laquelle la stabilisation de l'économie était impossible) ;
- améliorer le niveau de consommation des pauvres.

Le Crédit à l'ajustement des entreprises manufacturières publiques visait à :

- éliminer les derniers vestiges de protection tarifaire, de privilèges commerciaux et de soutien budgétaire dont bénéficiaient les entreprises manufacturières publiques ;
- mettre en place un nouveau cadre institutionnel pour les entreprises publiques ;
- transformer celles-ci en sociétés commerciales et, si possible, les privatiser.

Résultats

À la fin de l'année 1993, les réformes avaient atteint la plupart des objectifs fixés par le document-cadre, sauf en ce qui concerne la stabilisation (voir tableau). La croissance, stimulée par un afflux d'investissements étrangers et privés, s'était nettement accélérée, le déficit n'avait que légèrement augmenté et le solde des opérations extérieures avait largement dépassé les objectifs fixés. La performance économique de Sri Lanka était d'autant plus remarquable qu'il s'agissait d'une des rares économies en cours de réforme à ne pas avoir connue une seule année de croissance négative au cours de la période d'ajustement. De surcroît, ses taux de croissance à long et à moyen terme comptaient parmi les plus élevés de tous les pays en cours de réforme. Même en tenant compte des objectifs que le Gouvernement n'avait pas réussi à atteindre (inflation et diminution du déficit), les progrès accomplis étaient nettement supérieurs à ceux enregistrés par les économies en transition les plus performantes. Le processus d'ajustement a été largement facilité par l'expansion du secteur financier, après la libéralisation partielle des années quatre-vingt, ce qui a permis à l'économie de bien réagir aux fluctuations des prix imputables au programme d'ajustement (voir encadré).

Les difficultés de la stabilisation

Si l'on examine la situation jusqu'en 1995, le tableau qui se dégage est toutefois assez différent. Les bouleversements politiques, dont l'assassinat du Président en 1993 et l'intensification des tensions ethniques dans le nord, ont détourné l'attention de la gestion économique et réduit le degré d'adhésion du Gouvernement au programme. Une fois de plus, les décisions de politique générale étaient dictées par la gestion de la crise. En 1995, la plupart des progrès réalisés dans la réduction du déficit avaient été réduits à néant et les tentatives de stabilisation avaient une nouvelle fois échoué, et ce pour quatre raisons.

- La réforme de la fonction publique s'est soldée par un échec. À Sri Lanka, cette réforme conditionne la mise en place d'un système de gouvernance efficace. Le nombre de fonctionnaires a augmenté, au point de dépasser de 10 % en 1992 les effectifs de 1989 et, au lieu de diminuer, le nombre de ministères a doublé au cours de la période d'ajustement. Enfin, rien n'a été fait pour mettre en place un système de sélection professionnel.
- Les répercussions de ces mesures sur le budget ont été énormes. À lui seul, le coût d'un généreux programme d'indemnités de fin de service destiné à encourager les départs à la retraite a poussé le déficit budgétaire au-delà des limites fixées par le document-cadre de 1993. En outre, l'augmentation des effectifs de la fonction publique a annulé les économies réalisées au niveau de la masse salariale grâce à ces départs tandis que les paiements de pensions triplaient. En 1989, la Commission de la fonction publique avait mis en garde contre une application incomplète des mesures de réforme, qui risquait de créer un climat de confusion et de provoquer un retour en arrière, ce qui s'est précisément produit.
- Le ciblage des subventions a fini par se détériorer et les transferts ont augmenté. Le programme d'ajustement visait à améliorer le ciblage de l'aide sociale en faveur des plus démunis à un moment où le prix de nombreux services essentiels augmentait. Mais le ciblage de ces subventions a fini par se détériorer. Le niveau total des subventions (qui devaient représenter 3,5 % du PIB selon l'objectif fixé) a dépassé 3,7 % du PIB et les baisses des dépenses de subventions tiennent davantage à l'effet de l'inflation sur les prestations en faveur des pauvres qu'à des mesures tendant à éliminer du programme les personnes ne répondant pas aux conditions requises. Ainsi, si le ciblage s'est amélioré pendant un certain temps, les gains n'ont pu être maintenus.

- Les recommandations de la Commission sur la fiscalité qui devaient être adoptées dans le cadre du Crédit en faveur de la reprise économique ont été dans une large mesure ignorées et les recettes de l'État par rapport au PIB ont diminué en raison de la mise en oeuvre de mesures ponctuelles de dégrèvement fiscal.
- Les dépenses militaires ont augmenté. Le conflit armé se poursuivant dans le nord et dans l'est du pays, ces dépenses ont représenté une part du total des dépenses publiques qui est passée de 9 % en 1990 à 21 % en 1995. Si l'on tient compte du coût de la prise en charge des réfugiés, les pressions sur le budget de l'État ont été considérables.

La réussite de la privatisation

En revanche, la plupart des efforts destinés à réorienter l'économie au profit du secteur privé ont été couronnés de succès. Les quatorze entreprises manufacturières visées par le Crédit à l'ajustement des entreprises manufacturières publiques ont toutes été transformées en sociétés commerciales et la plupart ont été entièrement, ou largement privatisées. Le projet a également appuyé des réformes du système d'incitations et du droit commercial afin de contraindre les entreprises manufacturières publiques à devenir plus compétitives et à fonctionner comme des entreprises commerciales. Ces mesures doivent être considérées dans le contexte plus large des efforts de privatisation déployés par le Sri Lanka. À la fin des années quatre-vingt, ce pays comptait 100 entreprises publiques et, en 1994, 41 d'entre elles avaient entièrement, ou en grande partie privatisées et beaucoup d'autres entreprises étaient en voie de l'être. Il s'agit là d'un résultat remarquable si l'on considère que, dans l'ensemble du continent asiatique, 122 entreprises publiques seulement ont été privatisées au cours de la période 1980-91.

Malgré ces réussites, les progrès ont été limités dans d'autres secteurs (notamment le secteur bancaire et l'agriculture, par exemple pour la production de thé) et deux carences du processus ont peut-être ralenti le rythme des privatisations dans le secteur manufacturier. Premièrement, la plupart des entreprises ont été vendues sur appels d'offres ou par offres privées de gré à gré plutôt que dans le cadre d'offres publiques de vente sans restrictions sur le marché des actions. Cette méthode, rendue nécessaire par le sous-développement du marché des actions à Sri Lanka pendant la période du projet, a laissé soupçonner une sous-évaluation des entreprises et suscité des inquiétudes quant au manque de transparence du processus de privatisation. En outre, le plan d'actionnariat en faveur des employés des entreprises privatisées n'a profité qu'à environ 1 % de la population active du pays et des disparités importantes dans la valeur des actions distribuées ont fait planer certains doutes sur l'équité du programme.

Deuxièmement, l'impulsion donnée au programme procédait davantage de la nécessité pour le Gouvernement de s'attaquer à ses problèmes budgétaires que du souci d'accroître la productivité — stratégie encore suivie aujourd'hui par le nouveau Gouvernement. Les principaux avantages de la privatisation tiennent plus à l'amélioration de la performance de l'économie qu'aux gains budgétaires découlant de la vente d'entreprises publiques.

Enseignements tirés

Le programme d'ajustement de Sri Lanka a aidé à ouvrir l'économie du pays et à la soumettre davantage aux pressions de la concurrence et aux décisions des investisseurs privés. Il en est résulté des taux de croissance élevés, mais les mesures de stabilisation ont échoué, tout comme dans les années quatre-vingt. Plusieurs enseignements peuvent être tirés du programme d'ajustement de Sri Lanka.

- *Si Sri Lanka veut parvenir à une croissance soutenue dans l'équité, il devra s'attaquer aux problèmes de stabilisation qu'à deux reprises, il n'est pas parvenu à résoudre.* La clé d'une

stabilisation réussie réside dans la gestion efficace des dépenses publiques qui, nécessite elle-même une fonction publique professionnelle et fiable. La réforme de la fonction publique demeure donc une des pièces maîtresses d'un programme d'ajustement durable. Dans le contexte srilankais, réformer la fonction publique signifie rationaliser ses effectifs et améliorer son professionnalisme. Dans une société aux prises avec des différends politiques profondément ancrés, il est difficile de réaliser ces réformes et encore plus de les pérenniser.

- *Un secteur financier développé agit comme un amortisseur et permet à un pays en cours d'ajustement de faire plus facilement face aux fluctuations de prix.* Sri Lanka avait heureusement procédé, au cours des années quatre-vingt, à une libéralisation partielle du secteur financier qui a largement contribué aux premiers succès du programme d'ajustement. Mais les carences des deux grandes banques commerciales d'État restent très préoccupantes. Les marges d'intérêt élevées pratiquées par ces institutions freinent l'investissement et le coût élevé du loyer de l'argent qui en résulte peut inciter le Gouvernement à recourir à des mesures ponctuelles d'allègement fiscal.
- *Le but de la privatisation devrait être d'opérer un transfert de ressources pour instaurer un système de gouvernance plus efficace.* Tout comme dans d'autres économies où la production est contrôlée par l'État, les entreprises srilankaises se sont montrées insensibles aux incitations du marché. En outre, le secteur privé a été beaucoup plus productif que le secteur public. Par conséquent, l'avenir du programme de privatisation du Sri Lanka, qui a été une réussite relative, dépendra davantage de l'attention accordée aux gains d'efficacité attribuables aux entreprises privatisées que des avantages budgétaires immédiats assurés par le désengagement de l'État des entreprises publiques.
- *Les prêts à l'appui des réformes peuvent être très productifs mais doivent intervenir en temps opportun.* Compte tenu des déséquilibres provoqués par les hostilités en cours et de la perte progressive de maîtrise du programme, la Banque a peut-être commis une erreur en décaissant en un laps de temps aussi court des crédits d'un montant si élevé, dont le total correspondait à 4,5 % du PIB. Dans des pays déchirés par la guerre et tributaires de l'aide extérieure, comme Sri Lanka, l'appui aux mesures d'ajustement est peut-être plus efficace lorsque les objectifs sont plus précis, et les crédits moins importants et soigneusement programmés, et accordés sur une période plus longue.

Tableau				
<i>Indicateur</i>	<i>Objectif fin 1989</i>	<i>Objectif fin 1993</i>	<i>Résultats effectifs 1993</i>	<i>Résultats effectifs 1995</i>
Croissance réelle PIB	2-3 %	Environ 5 %	6,9 %	5,5 %
Déficit budgétaire	12,5% du PIB	8 % du PIB	8,3 %	10,0 %
Inflation	12 %	6 %	11,7 %	8,0 %
Déficit du solde des opérations extérieures	Environ 10 % du PIB	Environ 5 % du PIB	3,8 %	6,8 %

Sources : "Stabilization and Liberalization: A Closer Look at the Sri Lankan Experience 1977-93", par David Durham et Saman Kelegama, Institute of Policy Studies, Sri Lanka ; "Sri Lanka, the State of the Economy", 1995, Colombo, Sri Lanka ; et Ecoconsult Annual Report 1995, Colombo, Sri Lanka, Ecoconsult.

** Rapport d'évaluation rétrospective : « Sri Lanka, Crédit en faveur de la restructuration de l'économie et Crédit à l'ajustement des entreprises manufacturières publiques », par Robert Buckley, Rapport n°15820, juin 1996. À la disposition des Administrateurs et du personnel de la Banque auprès du Service de documentation interne et des Centres régionaux de services d'information. Précis rédigé par Farah Ebrahimi.*

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, Rachel Weaving, téléphone : 1-202/473-1719, télécopie : 1-202/522-3200, courrier électronique : rweaving@worldbank.org