

Title: OED Précis no. 137 - Poursuivre la réforme en Argentine
Job number: 98F0708
Language: English
Translations: French
Country: Argentina
Input date: 8/5/99

Précis de l'OED
Précis n° 137

Poursuivre la réforme en Argentine

Une étude publiée récemment par l'OED retrace l'évolution des rapports de la Banque mondiale avec l'Argentine au cours de la période 1985-95. La première partie de cette période a été marquée par des tentatives de réforme timides et finalement vaines de la part du gouvernement, suivies, au cours de la deuxième moitié de la décennie, d'un programme de réforme structurelle très réussi. La performance de la Banque a évolué de façon similaire. Le volume considérable des prêts approuvés dans une conjoncture économique particulièrement défavorable avait abouti à des résultats médiocres au cours de la période 1985-89. Lorsque les nouvelles mesures de réforme ont ramené la stabilité macro-économique, la performance des prêts de la Banque s'est également améliorée, aidée en cela par une meilleure préparation des projets et une gestion plus rigoureuse du portefeuille.

Au cours de la période 1990-95, l'appui de la Banque a été très fructueux. Il a aidé l'Argentine à mettre en oeuvre un programme de privatisation de grande envergure, à restructurer sa dette extérieure et à rétablir l'accès aux marchés des capitaux privés. Ces réformes, amorcées en 1989 et dont le point culminant a été le Plan de convertibilité de 1991, ont permis à l'Argentine de connaître à nouveau la stabilité des prix et la croissance, et ce pour la première fois depuis plusieurs décennies. Compte tenu de la réussite de ces réformes, l'Argentine est aujourd'hui plus qu'en 1991, en mesure de connaître une croissance économique soutenue et de faire reculer la pauvreté. Cette reprise demeure cependant précaire et si les autorités n'agissent pas sans délai sur plusieurs fronts — pour maîtriser les déficits budgétaires des gouvernements provinciaux et de la sécurité sociale ; réformer un système financier mis à rude épreuve et mettre fin à l'incurie des services sociaux — la pérennité des réformes risque de s'en trouver compromise. L'étude de l'OED conclut que, pour que la reprise soit durable, l'Argentine devra centrer ses efforts sur l'achèvement de son programme de réforme. Pour la Banque, cela signifie concentrer son aide sur l'assainissement des finances provinciales, la maîtrise des coûts de la sécurité sociale et le renforcement du système bancaire. Ces objectifs sont eux-mêmes étroitement liés à la nécessité constante d'assurer aux plus démunis les services de santé, d'éducation et de protection sociale dont ils ont besoin.

Dès le début des années quatre-vingt, l'Argentine a été confrontée à une situation d'instabilité macroéconomique grave, caractérisée par un déficit budgétaire énorme et un problème d'endettement apparemment insoluble. Au cours de cette période, l'aide de la Banque à l'Argentine se chiffrait en moyenne à environ 160 millions de dollars par an, montant relativement modeste compte tenu de la taille et de l'importance du pays. Mais lorsqu'un nouveau gouvernement élu démocratiquement est arrivé au pouvoir en juin 1983, en promettant des réformes économiques, les institutions financières internationales ont accru leur soutien. La réaction du Fonds monétaire international (FMI) a été immédiate, et suivie d'une augmentation du volume des prêts consentis par la Banque. Au cours de la période 1985-95, le montant total des prêts de la Banque a dépassé 7 milliards de dollars.

Stratégie de la Banque mondiale

1985-89 : une stratégie appropriée, mais mal appliquée

Au cours de la période 1985-89, la stratégie d'aide de la Banque a été appropriée, mais elle a laissé à désirer du point de vue de l'efficacité et de l'efficience. En 1985, cette stratégie consistait en priorité à appuyer les efforts déployés par le gouvernement pour stabiliser et relancer l'économie grâce à une croissance induite par les exportations et à un accès plus facile aux devises. L'aide de la Banque a donc visé à renforcer la capacité d'exportation de l'agriculture et de l'industrie, à rationaliser le secteur de l'énergie, à libéraliser le commerce, à renforcer la gestion du secteur public, à réformer le secteur bancaire et à apporter quelques améliorations aux infrastructures et à la valorisation des ressources humaines. La Banque estimait, à juste titre, que la croissance et le développement futurs de l'Argentine reposaient sur la capacité du gouvernement à stabiliser l'économie. Elle a donc lié ses opérations de prêts aux progrès de la stabilisation.

Entre 1985 et 1989, la Banque a approuvé des prêts pour un montant de 3,2 milliards de dollars à l'Argentine, dont la moitié environ pour l'ajustement structurel. Mais aucun des trois programmes de réforme économique que le gouvernement Alfonsín a tenté de mettre en oeuvre au cours de cette période n'a permis d'atteindre les objectifs de stabilisation. Ces programmes avaient en commun une lacune importante en ce sens qu'ils ne s'attaquaient pas aux causes profondes du déficit budgétaire. Si les études réalisées par la Banque ont bien identifié les principales sources du déficit — les entreprises publiques, les gouvernements provinciaux et le système de sécurité sociale — la Banque n'est pas allée jusqu'à recommander d'apporter des changements fondamentaux aux structures de gestion de ces secteurs.

Le premier des programmes en question, le Plan Austral approuvé en 1985, visait à assainir les finances publiques, essentiellement par des mesures d'urgence destinées à accroître les recettes budgétaires et réduire les dépenses globales et à juguler l'inflation, principalement par le biais d'un programme non orthodoxe de contrôle des changes et de blocage des prix. Aucune de ces mesures ne visait toutefois le déficit structurel — c'est-à-dire celui qui demeure une fois pris en compte les facteurs transitoires intervenant au niveau des recettes et des dépenses budgétaires. En particulier, elles n'ont rien fait face à la principale cause du déficit du secteur public, les entreprises publiques inefficaces. En fin de compte, le Plan Austral était de portée trop limitée et il a été trop mal exécuté pour apporter un changement significatif. La conjoncture économique continuant de se détériorer, le climat était de moins en moins propice à des opérations de prêts réussies (voir encadré 1). Or, au lieu de réduire le volume de ses prêts comme la stratégie d'aide l'avait prévu, la Banque a accru son appui financier à un autre programme de réforme, le Plan Australito en 1987, et de nouveau en 1988 pour le Plan Primavera.

Le Plan Primavera, faisant immédiatement suite à deux programmes de réforme économique qui avaient échoué, a suscité de vives controverses, à la fois au sein de la Banque et entre la Banque et le FMI. Celui-ci, qui avait également apporté son appui financier aux deux expériences précédentes, a refusé d'appuyer le nouveau programme en raison de l'insuffisance des mesures de financement dont il était assorti. Si le Plan Primavera portait principalement sur la rationalisation du secteur public, les mesures budgétaires qu'il contenait n'étaient pas assez énergiques pour régler les problèmes de financement interne et externe à court terme. L'échec du programme a déclenché le pire épisode d'hyperinflation de l'histoire de l'Argentine et le départ prématuré du gouvernement Alfonsín, au milieu de l'année 1989. Cet échec a également amené la Banque à adopter une stratégie de prêt prudente au cours de la période 1990-92 — durant laquelle un nouveau gouvernement a lancé un programme de réforme plus ambitieux — préférant privilégier le dialogue économique et l'assistance technique. (Voir également *Stabilisation et ajustement en Argentine*, Précis de l'OED n° 69, juin 1994.)

Face à ce bilan gouvernemental fait de réformes inachevées, la Banque aurait dû faire preuve de plus de prudence dans la poursuite de ses opérations de prêt au cours de la période 1985-89. À tout le moins, elle aurait dû exiger que le gouvernement prenne des mesures immédiates pour prouver qu'il était capable de mener à bien son programme de réforme.

1990-95 : des analyses solides, un dialogue de politique générale fructueux, mais des opérations de prêts lentes à démarrer

Après l'échec du Plan Primavera, les attentes de la Banque étaient plutôt modestes. Or, le nouveau gouvernement a, dès son arrivée au pouvoir en juin 1989, engagé des réformes en profondeur en adoptant deux lois : la Loi portant réforme de l'État et la Loi d'urgence économique. Ces réformes s'articulaient autour d'un plan de privatisation ambitieux, de mesures de lutte contre l'inflation et de stabilisation des prix et d'une refonte de la fiscalité, qui ont abouti finalement au Plan de convertibilité adopté par le gouvernement en 1991. Après une première année difficile, ces mesures de réformes ont enrayer l'inflation, ce qui a renforcé la confiance dans l'économie et attiré des apports substantiels de capitaux privés.

Au cours des deux premières années, la Banque a soutenu activement les réformes par un dialogue de politique générale très poussé, des études économiques et sectorielles et une assistance technique plutôt que par des prêts. Vers la fin de l'année 1992, elle a recommencé à avoir un programme de prêt de grande envergure, après que le gouvernement eut prouvé clairement qu'il maîtrisait un programme de réformes très efficace.

Consciente du fait que le maintien de la stabilité et de la croissance exigeait une adhésion constante aux principes budgétaires fondamentaux, la Banque s'est concentrée, lors de ses premières opérations en 1991, sur la réforme des entreprises publiques, qui constituait le problème le plus pressant. À mesure que la situation budgétaire s'améliorait, son attention s'est portée sur la réforme du secteur financier puis, plus tard, sur l'amélioration des services sociaux.

Les prêts de la Banque à la gestion du secteur public ont aidé le gouvernement argentin à mener à bien le programme de privatisation le plus ambitieux jamais tenté dans un pays (voir encadré 2 et voir également *La privatisation des entreprises publiques argentines*, Précis de l'OED n° 100, décembre 1995). Ils l'ont également aidé à réorganiser la banque centrale, à s'assurer des recettes et à réduire les dépenses publiques, mesures qui ont facilité la mise en oeuvre du Plan de convertibilité. Un important train de mesures financières, instauré en 1993, comprenait une composante de réduction de la dette qui a aidé l'Argentine à résorber sa dette et à s'acquitter de ses obligations au titre du service de la dette, ce qui lui a de nouveau ouvert la porte des marchés des capitaux privés. Ces interventions ont joué un rôle fondamental dans la reprise économique de l'Argentine, mais le programme comportait également un certain nombre de points faibles.

C'est ainsi que le Plan de convertibilité, qui avait permis de juguler une inflation galopante, a également rendu l'économie très vulnérable aux aléas des flux de capitaux. L'analyse de risque contenue dans la stratégie de la Banque en 1992 avait certes évoqué ce danger, sans pour autant proposer de plan d'action pour y faire face. Malgré certaines carences de ce genre, les mesures de réforme mises en oeuvre par l'Argentine avaient dès 1993 rétabli la croissance et la stabilité des prix dans le pays pour la première fois depuis plusieurs décennies. Toutefois, ce succès a provoqué un excès d'optimisme. Bien que l'économie soit demeurée très vulnérable, le document de stratégie de la Banque de 1994 proposait une suppression progressive des prêts à l'ajustement et laissait présager la diminution de son aide. Mais fin 1994, la crise financière mexicaine avait cependant conduit la Banque à revoir ses prévisions en profondeur. Cette fois, sa réaction a été rapide : dans les quatre mois qui ont suivi, une nouvelle stratégie d'aide-pays et un nouveau programme de prêts avaient été formulés dans le but d'aider l'Argentine à réaliser son programme d'ajustement structurel.

Toutefois, la durabilité de la croissance économique et de la diminution de la pauvreté demeure incertaine et dépendra de la rapidité des progrès réalisés par le gouvernement dans les autres domaines de son action économique : lutte contre la pauvreté ; amélioration des résultats financiers de la sécurité sociale et des gouvernements provinciaux ; réorganisation du système bancaire, notamment celui des provinces ; et amélioration des dépenses sociales.

Instruments utilisés par la Banque

Des services hors prêts utiles

Pendant dix ans, des études économiques et sectorielles bien ciblées ont contribué à un dialogue de politique générale constructif. Les premières études de la Banque contenaient une analyse détaillée des principales contraintes économiques de l'Argentine. Toutefois, les conseils dispensés par la Banque au cours des premières années de cette période ne comprenaient pas de recommandations concernant des changements structurels fondamentaux. Bien souvent, les recommandations qui étaient formulées avalisaient les politiques en place ou portaient sur l'amélioration du fonctionnement des structures institutionnelles. Pourtant, ces premières études, notamment celles consacrées à la politique commerciale, à la gestion des dépenses publiques et aux perspectives budgétaires, ont contribué à jeter les bases des réformes entreprises dans les années quatre-vingt-dix. Et plus tard, les études réalisées sur l'agriculture, l'industrie et le secteur financier ont contribué directement aux réformes économiques du gouvernement Menem. Une bonne partie des conseils économiques les plus judicieux provenaient d'études financées dans le cadre de la préparation des projets et de l'assistance technique, ou bien ils ont été formulés au cours de discussions informelles et du dialogue de politique générale. Ce dernier s'est notamment avéré essentiel à la réussite du programme de privatisation.

Amélioration de la qualité des prêts

Au cours de la période 1985-89, les prêts, de l'ordre de 3,2 milliards de dollars, étaient considérables par leur volume mais leur qualité laissait à désirer en raison de l'instabilité macroéconomique, du manque d'attention accordée à la qualité de la préparation des projets (qualité au point d'entrée) et des carences dans la gestion du portefeuille. Le montant des annulations (800 millions de dollars, soit 26 % du montant total des prêts approuvés au cours de cette période) a été important et la proportion de résultats jugés non satisfaisants parmi les plus élevés d'Amérique latine et à l'échelon de l'ensemble des opérations de la Banque (cela a été le cas pour sept des douze projets évalués, représentant plus de 80 % des engagements).

Pendant la période 1990-94, le volume des prêts est resté élevé (4,1 milliards de dollars), et la qualité au point d'entrée s'est améliorée. Plus de 70 % du portefeuille de prêts approuvés au cours de cette période ont été jugés de bonne qualité au stade de la préparation, contre moins de 45 % dans une cohorte antérieure. La composition du portefeuille de prêts s'est révélée particulièrement adaptée aux priorités du programme de réforme. Soixante-dix pour cent environ des concours financiers correspondaient à des opérations d'ajustement ou à une assistance technique liée à l'ajustement structurel. Les prêts d'assistance technique, qui comptent parmi les plus problématiques du portefeuille de la Banque, ont été particulièrement performants — ce qui constitue une autre indication du succès du dialogue mené avec le pays. Toutefois, le bilan final des opérations de la Banque pour cette période n'est toujours pas connu puisque la plupart des projets sont en cours d'exécution.

Recommandations

La pérennité des réformes entreprises repose sur la poursuite du programme. Pour la Banque, cela signifie le maintien de l'appui aux réformes de politique générale pour aider l'Argentine à obtenir un accès complet aux marchés financiers institutionnels.

La Banque devrait compléter les capacités locales et faire porter l'essentiel de sa stratégie d'aide sur les domaines dans lesquels elle dispose d'un avantage comparatif. Compte tenu du niveau élevé des capacités techniques en Argentine, la Banque devrait concentrer son aide sur les domaines de réforme prioritaires, soit le secteur bancaire, les finances des provinces et la sécurité sociale. Ces priorités sont toutefois étroitement liées à la nécessité constante d'assurer aux groupes les plus démunis les services de santé, d'éducation et de protection sociale dont ils ont besoin.

La Banque devrait éviter des réorientations trop fréquentes de sa stratégie de prêts. En particulier, les domaines d'intervention prioritaire ne devraient pas varier en fonction des fluctuations des mouvements de capitaux privés. L'augmentation des engagements de la Banque en faveur de l'Argentine en 1995 (conséquence directe de la crise financière du Mexique) était à la fois justifiée et indispensable pour permettre à l'Argentine d'équilibrer ses comptes et de rétablir la confiance des marchés financiers privés. Mais les autres dimensions de l'action pour le développement de l'Argentine en 1995 n'étaient guère différentes de celles de 1994 ou de 1992, alors que l'orientation et la composition de la stratégie d'aide de la Banque ont sensiblement changé. Il faudrait certes assurer une certaine flexibilité à la marge — éventuellement par des instruments de prêt qui permettent de dégager rapidement des fonds dans les situations d'urgence — mais la continuité des dossiers traités devrait constituer un des éléments centraux de la stratégie. Si celle-ci exige des prêts assortis de conditions, celles-ci devraient être transparentes et respectées.

La gestion du portefeuille doit être constamment améliorée. Dans cette optique, la Banque devrait s'efforcer avant tout d'améliorer le contrôle de la qualité des projets au point d'entrée et de renforcer la supervision à l'aide d'indicateurs de performance, notamment pour le suivi du déficit budgétaire structurel. Enfin, elle devrait expérimenter de nouveaux instruments de prêt mieux adaptés à la gestion des risques.

La direction de la Banque, dans sa réponse à l'étude, a approuvé la plupart des conclusions de l'OED et accepté les recommandations concernant les priorités de sa stratégie d'aide-pays, la place plus grande à accorder à la performance budgétaire des gouvernements provinciaux, le niveau et l'efficacité des dépenses sociales et le secteur financier. Elle a également reconnu qu'il importait d'améliorer la qualité des projets au point d'entrée et la gestion du portefeuille. Elle a souligné que la Banque appuie activement les efforts visant à étendre le programme de réforme aux provinces et qu'elle continuera à mettre en oeuvre et à élargir la portée du portefeuille de projets à l'échelon des provinces, en s'efforçant d'améliorer la qualité et l'efficacité des services d'éducation et de santé et en appuyant la lutte contre la pauvreté. Dans trois domaines, la direction s'est toutefois trouvée en désaccord avec l'OED : premièrement, elle a estimé que l'étude accordait trop d'importance à l'aide financière de la Banque par rapport à ses avis de politique générale et aux études économiques et sectorielles. Deuxièmement, tout en reconnaissant que la Banque a besoin de plans d'urgence pour faire face aux risques, elle a mis en garde contre les jugements a posteriori qui pourraient décourager la volonté de prendre des risques. Enfin, elle a fait observer que la suggestion de l'OED d'élaborer de nouveaux instruments pour aider les pays avec des transferts de ressources, en particulier à court terme, est davantage du ressort du Fonds.

Le Comité pour l'efficacité du développement, dans ses commentaires sur l'étude, a jugé les conclusions du rapport applicables à d'autres pays en transition et utiles pour orienter les opérations futures en Argentine. Il a partagé l'opinion de l'OED voulant que la Banque améliore son évaluation et sa gestion du risque et a abordé la question de l'excès d'optimisme qui caractérise la notation des projets et les projections économiques. Toutefois, il a également souligné l'importance de prendre des risques calculés dans la programmation du développement. Il s'est déclaré préoccupé par le transfert de responsabilités aux provinces sans une évaluation suffisante de leurs capacités institutionnelles et a fait remarquer que ce recentrage en faveur des provinces devra s'accompagner d'un renforcement de la présence de la Banque sur le terrain dans ces régions. Il a souligné la

nécessité de mettre en place un cadre réglementaire pour guider les entreprises privatisées. Tout en prenant acte des précisions apportées par la direction de la Banque sur l'opportunité de l'aide au gouvernement Menem, il s'est également dit d'accord avec l'OED pour évoquer les difficultés qu'il pourrait y avoir entre, d'une part, l'objectif consistant à transférer des ressources à des fins macro-économiques, et d'autre part, les objectifs de réforme sectorielle. Enfin, le Comité a proposé que les examens futurs de l'aide-pays évaluent les rôles respectifs des organismes bilatéraux et des autres organisations multilatérales, offrent une analyse plus poussée des projets en cours d'exécution, abordent les questions d'environnement et essaient de déterminer si la présence de la Banque sur le terrain est adéquate et si l'interaction entre le siège et les services extérieurs est satisfaisante.

* « Étude sur l'assistance à l'Argentine » par Luis Ramirez et autres, rapport n° 15844, juin 1996. À la disposition des Administrateurs et du personnel de la Banque par le biais du Service de documentation interne et auprès des centres régionaux de services d'information. Précis rédigé par Farah Ebrahimi.

Encadré 1 : Une mauvaise gestion budgétaire entraîne un revirement de la politique commerciale

Le Prêt à l'appui de la politique commerciale, approuvé en 1986, visait à promouvoir et libéraliser les exportations. Au cours de l'année 1987, le gouvernement a satisfait aux conditions de politique sectorielle de ce prêt : il a élargi et augmenté l'efficacité d'un régime d'admissions temporaires pour les exportateurs, supprimé les taxes à l'exportation sur les produits manufacturés et élargi la portée d'un programme de remboursement des impôts indirects, accordant de fait des conditions de libre échange aux exportateurs industriels. Le respect des conditions du prêt et les premiers efforts de stabilisation ont amené la Banque à approuver le déblocage de la deuxième tranche. Dès la fin de 1987, le montant du prêt avait été décaissé en totalité. Or, la plupart des mesures budgétaires essentielles à l'application du programme macro-économique sont restées des promesses sans lendemain. Au cours des mois suivants, la situation budgétaire de l'Argentine n'a cessé de se dégrader. En février 1989, le programme d'ajustement s'est effondré, essentiellement en raison d'une situation budgétaire intenable. En avril 1989, une taxe à l'exportation de 25 %, d'application générale, a été introduite et l'approbation préalable des déclarations d'importation comme condition au financement des importations a été rétablie. Les progrès considérables réalisés dans le cadre du prêt ont ainsi été réduits à néant. (Voir également *Stabilisation et ajustement en Argentine*, Précis de l'OED n° 69, juin 1994.)

Encadré 2 : Le programme de privatisation de l'Argentine

En 1989, lorsque le gouvernement Menem a lancé son programme de privatisation, la part des entreprises publiques dans le déficit total du secteur public était de l'ordre de 50 %. Le programme de privatisation était unique au monde puisqu'il couvrait *toutes* les grandes entreprises et qu'il a été réalisé en un *temps record*. Sa principale lacune était l'absence du cadre réglementaire nécessaire pour maîtriser le comportement monopolistique des entreprises nouvellement constituées. Toutefois, il était important que le gouvernement poursuive les privatisations sans la mise en place d'un tel cadre, car sinon, cela aurait freiné la dynamique et compromis la réalisation du programme.

En quatre ans seulement, le programme a procédé à la privatisation des banques, de la compagnie aérienne nationale, des chemins de fer, des compagnies pétrolières, de la distribution du gaz naturel et de l'électricité, des télécommunications, des ports, de la distribution de l'eau et de l'assainissement et d'entreprises manufacturières, notamment les aciéries, plusieurs usines de montage et plusieurs industries de défense. Dès 1993, le programme a eu un profond retentissement sur l'économie du pays. Il a dégagé plus de 8 milliards de dollars de liquidités et diminué la dette publique extérieure de plus de 10 milliards de dollars en valeur nominale et de plus de 4 milliards de

dollars en valeur actualisée. Le programme a éliminé la plupart des subventions, accru les recettes fiscales, augmenté les investissements dans les infrastructures et amélioré la qualité des services publics. Toutefois, la mise en place d'un cadre juridique demeure une question prioritaire qui appelle l'attention de la Banque comme celle du gouvernement.

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