

46088



46038

Distr.: LIMITEE

E/ECA/PHSD/AAAI/92/7  
30 avril 1992

**NATIONS UNIES**

**CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL**

FRANCAIS  
Original : ANGLAIS

**COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE**

Septième réunion technique de l'Association  
des administrateurs africains des impôts

Yaoundé (Cameroun)  
15-19 juin 1992

**EXAMEN DE L'INCIDENCE DES PROGRAMMES D'AJUSTEMENT STRUCTUREL  
SUR LES POLITIQUES FISCALES DANS CERTAINS PAYS AFRICAINS**

## TABLE DES MATIERES

### **Introduction**

|             |  |
|-------------|--|
| Section I   | Aperçu des politiques fiscales avant l'adoption des programmes d'ajustement structurel         |
| Section II  | Examen des programmes d'ajustement structurel dans les pays africains                          |
| Section III | Mesures prises par certains pays africains dans le cadre de programmes d'ajustement structurel |
| Section IV  | Impact des programmes d'ajustement structurel sur les politiques fiscales                      |
| Section V   | Conclusions  |



## INTRODUCTION

La situation de crise du début des années 80 a obligé les pays africains à réagir dans des conditions qui ont établi un nouveau type de relations de dépendance avec les gouvernements occidentaux et les institutions financières internationales, en particulier le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale. Les institutions financières internationales ont imposé des conditionnalités inévitables au titre desquelles les gouvernements africains devraient réaliser un objectif, à savoir restaurer la croissance réelle de leurs économies, en d'autres mots appliquer des programmes d'ajustement structurel tels que préconisés par ces institutions. La plupart des programmes d'ajustement structurel sont exécutés dans le cadre de telles conditionnalités.

En général, l'ajustement structurel tel que préconisé par le FMI et la Banque mondiale vise à rétablir la croissance et la stabilité grâce à un réajustement des prix relatifs, des dépenses publiques et à des modifications de l'intervention de l'Etat dans l'économie. Les programmes d'ajustement représentent des changements continus dans une série de paramètres divers en matière de politique parmi lesquels le taux de change, la fourniture de crédit, le régime fiscal et les prix aux producteurs de produits de base exportés ou le prix de détail des produits alimentaires locaux. Parmi ces paramètres, on n'a manifestement pas cité les dimensions sociales de l'ajustement (comment étaler le fardeau de l'ajustement sur toute la population et partager les fruits de la croissance retrouvée). Il est facile à comprendre par conséquent que les variables en matière de politiques d'ajustement structurel doivent également mettre l'accent sur les conséquences sociales des programmes d'ajustement structurel. Le présent document examine cette question plus en détail.

Une autre question qui attire l'attention est l'impact des programmes d'ajustement sur les politiques fiscales des pays appliquant les programmes d'ajustement. Le point fondamental c'est de concilier les objectifs des programmes d'ajustement avec ceux du régime fiscal en vigueur. Le document examine par conséquent les effets que peut entraîner le fait de vouloir concilier les objectifs des programmes d'ajustement avec ceux du régime fiscal. Il comprend cinq sections : la première donne un aperçu général des questions de politique fiscale en Afrique. La section II passe en revue les programmes d'ajustement structurel dans certains pays africains. La section III porte sur les expériences de certains pays africains pour ce qui est des programmes d'ajustement structurel. La section IV examine l'impact des programmes d'ajustement structurel sur les politiques fiscales dans certains pays africains et la Section V récapitule les conclusions et contient des suggestions.

### **SECTION I. Aperçu des politiques fiscales avant l'adoption des programmes d'ajustement structurel**

Historiquement, les régimes fiscaux des pays africains sont l'héritage du passé colonial. Cependant, les objectifs de développement ambitieux et l'utilisation systématique accrue des plans de développement ont entraîné des changements marqués dans les régimes fiscaux. Mais en général, ceux-ci ne découlent pas de réformes concrètes, ils résultent d'une série de mesures ponctuelles adoptées devant la nécessité pressante de dégager des revenus pour couvrir des dépenses accrues et dans certains cas pour satisfaire d'autres intérêts particuliers.

Le recours à des mesures ponctuelles s'explique aussi par le fait que les bases de production des économies des pays africains nouvellement indépendants n'étaient pas convenablement structurées et leurs caractéristiques étaient : sous-développement, arriération, faiblesse des niveaux de revenus et forte dépendance extérieure. Leurs structures de financement, tant sur le plan des recettes que des dépenses, ne pouvaient être maintenues. L'assiette de l'impôt sur laquelle reposaient les recettes ne pouvait être exploitée convenablement.

L'expérience montre que certains pays, en cas de boom de leurs produits de base exportés, augmentent considérablement leurs dépenses publiques, en pensant peut-être mais à tort que le boom sera permanent. De tels pays, par exemple, en cas de boom temporaire de leurs recettes, augmentent les salaires, créent de nouveaux droits, accroissent les subventions, en un mot, ils créent des dépenses permanentes et lorsque tout d'un coup le niveau des recettes provenant du boom diminue, il y a un déséquilibre budgétaire énorme. Même là où les pays affectent les recettes supplémentaires à des dépenses d'équipement, cela aussi peut-être lié à des projets inefficaces car le temps peut être trop court pour étudier le projet comme il se doit ou bien il n'y a pas assez de cadres pour les superviser. Les projets d'équipement eux-mêmes peuvent avoir des éléments "renouvelables" (c'est-à-dire les routes construites doivent être réparées), ce qui à son tour accroît les dépenses publiques futures ou encore plus grave, le boom entraîné par les produits de base peut s'évanouir avant que les projets soient achevés.

Parfois, le déséquilibre est provoqué, non pas par les dépenses publiques entraînées par le boom tel qu'examiné plus haut, mais parce que pour certaines raisons le gouvernement décide d'augmenter le niveau des dépenses ou parce qu'il n'est pas en mesure de contrôler les dépenses d'autres services; par exemple là où des départements donnés, des ministères et des entreprises publiques accumulent des arriérés et tôt ou tard c'est le gouvernement qui paie les arriérés. Dans certains cas, le gouvernement peut chercher à réaliser des objectifs donnés comme par exemple créer des emplois, redistribuer le revenu au moyen de l'augmentation des dépenses. De fait, dans certains pays, les gouvernements ont essayé de promouvoir des politiques d'emploi en obligeant les entreprises publiques à augmenter leurs effectifs d'une façon qui compromet l'efficacité. Par exemple, on les oblige à recruter des diplômés des lycées ou de l'université dont les salaires ont pour effet d'accroître les coûts de ces entreprises. En même temps, les prix des produits de ces entreprises n'augmentent pas, ce qui inévitablement entraîne un déficit plus important qui se répercute sur les budgets. Des prix stationnaires alors que les coûts augmentent entraînent un déséquilibre budgétaire<sup>3</sup>. Cependant, le gouvernement, en augmentant les dépenses, peut essayer de maintenir le prix de certains produits consommés par les masses en subventionnant l'offre (producteurs, importateurs, etc.). Les dépenses supplémentaires que cela entraîne ne sont jamais sous l'influence de causes structurelles ou exogènes mais s'expliquent par des considérations politiques et administratives, elles entraînent cependant une différence entre les dépenses et les recettes, ce qui peut nécessiter un financement du déficit.

Le déséquilibre peut se produire du fait que les programmes d'investissement de certaines entreprises publiques sont trop ambitieux et que les gouvernements ne peuvent pas ou ne veulent pas contrôler leurs dépenses. Dans certains pays, ces entreprises publiques ne sont pratiquement soumises à aucun contrôle financier et se sont mises à emprunter d'une façon qui ne pouvait que compromettre leur situation économique. Dans certains cas, les entreprises ont emprunté auprès des organismes étrangers et dans d'autres, elles ont obtenu des fonds directement des autorités monétaires à des taux fortement subventionnés. Dans les deux cas, il se pourrait qu'il y ait une formidable expansion monétaire dans le pays sans une augmentation correspondante du déficit du gouvernement central. Par conséquent, le déficit budgétaire, tel que mesuré normalement, pourrait quelquefois sous-estimer les effets inflationnistes du secteur public dans son ensemble.

Il peut aussi y avoir déséquilibre budgétaire en raison de la détérioration des termes de l'échange. Cette situation découle de la baisse draconienne des prix des produits de base exportés et constitue l'antithèse au boom des exportations. Cependant, une situation plus générale observée souvent ces dernières années est associée à une augmentation considérable et éventuellement permanente des prix de certains produits importés, tels que le pétrole. Dans ce cas, l'augmentation du prix du produit importé devrait être répercuté sur les consommateurs locaux, ce qui entraîne une

<sup>3</sup> Ibid, page 1074.



structure des incitations est déterminée par la demande sur le marché mondial et les cours internationaux.

Si la demande mondiale de produits de base d'exportation est très faible, augmenter les incitations pour promouvoir la production des produits de base d'exportation pourrait ne pas être une mesure fiscale judicieuse sur le plan économique. La question cruciale ici, par conséquent, c'est comment répartir le mieux la demande. Cela pourrait nécessiter, de la part du gouvernement, des décisions judicieuses en matière de dépenses et d'investissement qui devraient permettre de répartir effectivement la demande entre les secteurs, entre les importations et les biens produits localement, entre les régions rurales et urbaines, entre les régions géographiques et entre les producteurs et consommateurs de produits alimentaires. Par le biais des politiques de revenus, des conventions salariales, de la domination du marché pour certaines qualifications, la répartition géographique de l'emploi et la création de dépenses directes et indirectes, la politique du gouvernement influera sur les salaires et revenus relatifs en ce qui concerne différentes qualifications et régions et en fin de compte sur le profil de la demande de produits alimentaires.<sup>5</sup>

## SECTION II. Examen des programmes d'ajustement structurel dans les pays africains

La situation de crise en Afrique, au cours des quelques dix années passées, a obligé les gouvernements des pays africains à adopter et à appliquer des programmes d'ajustement structurel classiques "préparés d'avance" souvent conçus et appuyés par les organisations financières internationales, du monde occidental en particulier. Si le principe de la nécessité des programmes de stabilisation et d'ajustement est acceptable, quand on y regarde de près, leur conception et leurs objectifs ne tiennent pas compte de façon globale de tous les intérêts entrant en jeu lors du processus de stabilisation et d'ajustement dans les pays africains. L'argument qu'on retrouve dans les critiques faites des politiques du FMI et de la Banque mondiale en matière de stabilisation et d'ajustement, c'est que ces politiques compromettent l'intégration et l'autosuffisance économiques en encourageant l'internationalisation accrue des flux commerciaux et de capitaux, ce qui a pour effet de promouvoir les intérêts du capital au détriment des gens ordinaires du tiers-monde.

C'est ce qui ressort clairement des faits survenus en 1988/89, en effet les programmes d'ajustement structurel préconisés par les organisations financières internationales, en particulier le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, ont été l'objet d'attaques tant au niveau national qu'au niveau international. Au niveau national, par exemple, les programmes d'ajustement en tant que stratégies de redressement économique ont été critiqués par le Général à la retraite Olusegun Abasanjo (ancien chef d'Etat du Nigéria). Le Général s'est violemment attaqué au programme d'ajustement en cours et a préconisé un programme d'ajustement révisé "à visage humain"<sup>6</sup>. Au niveau international, les programmes d'ajustement structurel parrainés par le FMI et la Banque mondiale ont été examinés par la Commission économique pour l'Afrique (CEA) pour déterminer l'effet bénéfique supposé de ces programmes d'ajustement. Pour citer un exemple, la CEA, à la différence du FMI et de la Banque mondiale, estime que les programmes d'ajustement ont eu des conséquences humaines dévastatrices pour le continent<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> S.J. Scherr : Agriculture in an Export Boom Economy. A comparative analysis of Policy and Performance in Indonesia, Mexico and Nigeria - World Development Vol. 17 no. 4, April 1989 (Pergamon Press, New York).

<sup>6</sup> Adebayo Olukosli - Crisis and Adjustment in the Nigeria Economy (JAD Publishers Limited) Lagos, Nigeria.

<sup>7</sup> Beyond Recovery: Economic Commission for Africa's Revised Perspectives Study of Africa's Development Prospects 1988-2008. United Nations Economic Commission for Africa; Addis Abeba.

et les espoirs des populations du continent et les moyens effectifs de leurs pays respectifs. Si la plupart des pays africains ont adopté des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel parrainés par la Banque mondiale, ces programmes en général ne tiennent pas compte des réalités politiques, sociales, culturelles et économiques des pays africains. C'est ce point de vue qui est très bien exprimé dans la Déclaration de Khartoum.

Les programmes sont incomplets car ils sont souvent mis en oeuvre comme si les équilibres budgétaires, commerciaux et des prix étaient des fins en eux-mêmes et un arsenal pratiquement complet permettant d'accroître la production. Certains facteurs qui peuvent créer des déséquilibres dans la conditions humaine tels que l'emploi, les revenus, la nutrition, la santé et l'éducation ne font pas l'objet de la même attention prioritaire que les déséquilibres macro-économiques. Ils sont trop mécanistes en ce qu'ils ne tiennent pas suffisamment compte des réalités économiques, humaines et culturelles particulières des pays... (et) leur durée d'application est trop courte. L'Afrique ne peut attendre de réaliser un équilibre extérieur et budgétaire avant de chercher à améliorer la condition humaine pas plus qu'il ne lui est possible de remettre à plus tard les investissements humains à long terme visant à renforcer les moyens institutionnels scientifiques, techniques et productifs dans un environnement équilibré<sup>9</sup>.

Par ailleurs, dans le domaine social, de nombreux gouvernements africains ont considérablement réduit les crédits budgétaires pour les dépenses publiques dans le secteur social sur l'éducation, la santé et d'autres services sociaux et ont utilisé les économies ainsi réalisées pour assurer le service de la dette dans le but de réduire le déficit budgétaire. La réduction des investissements dans les ressources humaines entraîne à long terme l'analphabétisme progressif de la population africaine et une dégradation en ce qui concerne les qualifications. Il en résulte que l'Afrique sera de plus en plus arriérée et marginalisée et finira par être laissée en compte dans la société mondiale. Les programmes de stabilisation et d'ajustement devraient être continuellement raffinés à la lumière des enseignements de l'expérience tirés de l'application des programmes qui ont été adaptés. Ce n'est que cette procédure de raffinement par étape des programmes de stabilisation et d'ajustement qui peut permettre de voir le bout du tunnel. En fait, les enseignements de l'expérience commencent déjà à déterminer cette tendance comme en témoigne l'élaboration dans le temps des programmes d'ajustement en Afrique. Par exemple, la première phase de programmes d'ajustement visait essentiellement à rétablir les équilibres macro-économiques à la suite des déséquilibres provoqués par les politiques monétaires et des finances publiques expansionnistes dictées par le boom des produits de base du début des années 70.

La deuxième phase d'application des programmes d'ajustement, pendant la période 1984-1986 a vu le maintien des moyens d'intervention de la première phase mais a apporté une amélioration en ce qui concerne l'allocation des ressources et la croissance. Par exemple, les gouvernements ont de plus en plus cherché à modifier la structure des incitations économique grâce à une refonte complète des politiques commerciales et des taux de change et à des réformes institutionnelles, en particulier dans le domaine de la commercialisation. On s'est attaché aussi de plus en plus à améliorer l'efficacité dans le secteur public ainsi que la planification de l'investissement public.

C'est au cours de la deuxième génération de programmes qu'une attention accrue a été portée aux dimensions sociales de l'ajustement. Dans la politique générale, on a recherché des moyens d'aider les pauvres et les groupes vulnérables, une fois qu'il a été reconnu que la transition

<sup>9</sup> Commission économique pour l'Afrique - Cadre africain de référence pour les programmes d'ajustement structurel en vue du redressement et de la transformation socio-économiques (CARPAS) (E/ECA/CM.6/Rev.3).



Cela établissait en fait un taux de change double pour le cedi (c) et représentait une forte dévaluation de celui-ci qui passait de  $1\$ = 2.75C$  à  $1\$ = 23C$  et  $1\$ = 30C$  respectivement; b) une augmentation du prix offert aux producteurs de cacao, de 360C à 600C par charge de 30 kg; c) une augmentation du salaire minimum, de 12C à 21,19C par jour, d) augmentation de 100 % du prix de l'essence; augmentation de 1500 % des frais médicaux et de 400 % de la transformation de la viande et de certains produits de base. Un accent particulier a été placé sur la production. La pièce maîtresse de la stratégie visant à accroître la productivité, c'était la mobilisation de tous les groupes de population, y compris les professionnels, les étudiants et les agriculteurs<sup>12</sup>.

Dans le budget de 1983, on a introduit un programme de stabilisation économique d'une durée d'un an, devant être suivi d'un programme de redressement économique de trois ans (PRE), allant de 1984 à 1986. L'élément central du plan de redressement était un projet de redressement des exportations portant sur le cacao, le bois en gaine et le secteur minier. Cela comprenait des projets financés par la Banque mondiale et ayant pour objet la remise en service de deux sociétés d'exploitation du bois appartenant à l'Etat et de 17 autres du secteur privé; la rénovation des mines d'or de TARKWA et de Prestea; aussi que les projets en cours de replantation de cacao à Ashanti et dans la région de l'Est. Le FMI était responsable, en collaboration avec les fonctionnaires ghanéens d'élaborer la politique en matière de taux de change et la politique commerciale, des questions budgétaires, de la mobilisation des ressources et de la gestion de la dette extérieure. La Banque mondiale, elle, mettait essentiellement l'accent sur les politiques d'encouragement et sur les réformes du secteur privé. Celles-ci comprenaient la libéralisation du commerce et une politique pour le secteur du cacao, la réduction des dépenses, la gestion du secteur public et la réforme des entreprises para-étatiques. Les objectifs globaux du programme et les politiques sectorielles ont été élaborés par le personnel du FMI et de la Banque mondiale, avec la collaboration de fonctionnaires du ministère des finances et de la planification économique.

S'agissant du Programme de redressement économique, il a été élaboré selon les principes bien connus de l'économie de marché et de l'offre, notamment la réduction du déficit et des impôts, les incitations à la production, la libéralisation et la dépréciation du taux de change. Les mesures essentielles du Programme étaient les suivantes : réforme du taux de change, libération et réforme des prix, politiques monétaires et fiscales, programme de redressement du secteur des exportations, programme d'investissement dans le secteur public et réforme des entreprises d'Etats et du secteur public.

### Contrôle du taux de change

L'établissement et le maintien d'un taux de change réaliste déterminé par le marché étaient des éléments essentiels du Programme d'ajustement au Ghana et le but essentiel était d'unifier les taux de change du cedi sur le marché officiel et sur le marché libre. Pour arriver à ce résultat, le cedi a été dévalué de plus de 99 % par rapport au dollar, il est passé de 2,75 pour un dollar en avril 1983 à 260 pour un dollar en avril 1988.

### Déréglementation et réforme des prix

Les modifications du taux de change ont amené la révision à la hausse des prix des importations et des exportations et ont été accompagnées de la suppression des subventions publiques et des contrôles des prix et de la distribution. Le nombre des produits de consommation essentiels mercuroialisés a été réduit de 23 à 17 en 1984, et par la suite cette mesure a été totalement

<sup>12</sup> Bonnie K. Campbell and John Loxley: Structural Adjustment in Africa. (The Macmillan Press Ltd, Houndmills, Basingstoke, Hampshire RG21 2xs and London.

année entre 1986 et 1988) et l'amélioration des conditions de travail pour le reste, notamment aux échelons élevés<sup>13</sup>.

Les moyens d'intervention décrits plus haut et utilisés pour mettre en pratique le Programme d'ajustement structurel et le Programme de redressement économique au Ghana ont été adoptés à la suite des dégâts considérables qu'a connus le secteur agricole en 1983 du fait principalement de la grave sécheresse et des feux de brousse qui ont anéanti la production vivrière et la production de cacao et entraîné la faim. Des résultats remarquables ont été néanmoins signalés dans un certain nombre de domaines.

## II. COTE D'IVOIRE

Le programme de mesures de redressement économique de la Côte d'Ivoire a débuté en 1978 lorsque le Gouvernement a adopté un programme financier initial couvrant la période allant d'avril 1978 à mars 1979. Par la suite, se rendant compte que les ajustements nécessaires ne pouvaient être opérés que dans le moyen terme, le Gouvernement a fait appel au Fonds monétaire international (FMI) pour qu'il approuve l'exécution de son programme d'ajustement. A la suite de cela, un accord au titre de la facilité élargie a été signé en janvier 1981 et complété par un renouvellement des accords de confirmation<sup>14</sup>. La Côte d'Ivoire a reçu une assistance de la Banque mondiale et de la Caisse centrale de coopération économique (CCCE) pour le programme d'ajustement ainsi que l'appui du FMI. Trois prêts pour l'ajustement structurel destinés à financer l'assistance technique et d'autres nouveaux projets ont été accordés par la Banque mondiale. Bien que la CCCE n'ait élaboré aucun programme d'ajustement structurel, elle a quand même accordé un financement additionnel pour des projets de développement, qui constituait une aide directe aux finances publiques visant à permettre à la Côte d'Ivoire d'assurer sa part de financement des projets qui autrement auraient fait appel à l'aide extérieure. Les prêts pour l'ajustement structurel ont été essentiellement utilisés pour : a) la gestion financière au niveau macro-économique, b) la réorganisation du secteur public, c) la politique industrielle, d) la politique agricole et c) la politique en matière de logement.

### a) Gestion financière au niveau macro-économique

Ici, l'objectif principal était d'intensifier les mesures visant à : i) améliorer l'évaluation, la programmation, l'administration, le suivi et le contrôle des projets d'investissement, ii) récupérer le coût des investissements et des dépenses ordinaires dans les secteurs de l'éducation, du logement et du transport urbain, iii) opérer des réformes dans la fonction publique et iv) renforcer le personnel et améliorer les outils disponibles pour la prévision au niveau macro-économique et la gestion financière de l'économie.

### b) Réorganisation du secteur public

Etant donné que les outils et procédures visaient à améliorer la gestion financière, l'accent a été mis sur la nécessité de procéder à une vérification complète des comptes des sociétés d'Etat le but étant de les réformer et éventuellement de transférer certaines de leurs activités au secteur privé.

<sup>13</sup> Ibid. pp. 110

<sup>14</sup> Ibid. pp. 127



d'assurer le redressement économique grâce à la libéralisation et à la restructuration de l'offre, de l'autre. La nature des objectifs étaient donc double.

Parmi les mesures essentielles préconisées par le FMI dans le cadre des accords de confirmation pour le financement des programmes d'ajustement structurel figuraient les suivantes:

- a) Stratégies globales pour rétablir l'équilibre : restriction de la monnaie et du crédit, dévaluation; institutionnalisation d'un taux de change souple susceptible d'être révisé chaque trimestre, réduction du déficit budgétaire grâce à des réductions du budget d'investissement et à un plafonnement des augmentations de salaires; réduction des arriérés sur des prêts extérieurs et fixation d'un plafond pour les prêts, suppression des subventions aux biens de consommation (tel que le riz);
- b) Augmentation des prix agricoles;
- c) Libération progressive des prix industriels;
- d) Libéralisation progressive des contrôles de change et du système d'allocation de devises.

La Banque mondiale qui a fourni une assistance sous forme de crédits à l'industrie et aussi à l'agriculture, a proposé un plan qui contribuerait à résoudre la crise à Madagascar et qui consistait à appliquer les politiques d'ajustement telles que préconisées par le FMI et la Banque mondiale. Le plan envisageait ce qui suit :

- a) Une forte augmentation des exportations (4,1% par an entre 1985 et 1990; 5,8% par an de 1990 à 1995) principalement du fait de l'augmentation des exportations agricoles à la suite de la libéralisation dans le secteur agricole;
- b) Une reprise de la croissance (3% de 1985 à 1990; 3,6% par la suite) engendrée par la croissance agricole (3%, 3,6%) et la croissance industrielle (4%, 5,4%);
- c) Une réabsorption du déficit de la balance des biens et services.

#### SECTION IV

##### Incidence des programmes d'ajustement structurel sur les politiques budgétaires

Pour analyser les effets des programmes d'ajustement structurel sur la politique des finances publiques dans les pays africains, il convient d'examiner les causes du déséquilibre économique dans les divers pays. Les programmes d'ajustement structurel ne sont pas des réponses à la crise socio-économique d'un pays. En dépit du fait que les pays africains ont, à l'indépendance hérité de structures économiques relativement similaires et que la crise économique et financière qu'ils traversent a pratiquement les mêmes causes, il ne faudrait cependant pas en déduire que le but ou

les objectifs des programmes d'ajustement sont universels et que les solutions ou les mesures recommandées dans un pays s'appliquent automatiquement à un autre pays.

Les programmes d'ajustement structurel sont conçus pour la situation particulière d'un pays à une période donnée. Les mesures adoptées pour réaliser les objectifs des programmes d'ajustement devraient être déterminées en fonction des causes mêmes qui ont provoqué la situation de crise. Il est ironique cependant qu'en général les politiques liées aux programmes d'ajustement structurel tels que préconisés par le FMI et la Banque mondiale sont en gros les mêmes quel que soit le pays ou le gouvernement sollicitant l'assistance et que seulement les détails de l'ajustement varient.

S'agissant des quelques pays examinés plus haut, les origines du déséquilibre ou de la crise de l'économie peuvent s'expliquer brièvement comme suit :

### **GHANA**

La mauvaise situation en ce qui concerne la gestion économique au Ghana a été provoquée par l'effondrement de l'ensemble de l'infrastructure publique et du secteur des transports, ce qui a interrompu le transport jusqu'aux points de livraison; un taux de change surévalué qui a fait baisser les prix intérieurs offerts aux producteurs de cacao et à d'autres exportateurs et encouragé la contrebande, la détérioration des moyens de production et des problèmes de balance des paiements qui ont entraîné des pénuries de facteurs de production et de pièces de rechange. Parmi les autres facteurs concernant des secteurs particuliers citons pour le cacao, la baisse des prix réels à la production et la modification radicale des liens entre le cacao et d'autres cultures, ce qui a encouragé à délaisser la culture du cacao. Dans le cas de l'industrie minière, les machines étaient obsolètes, il y avait des problèmes de liquidités et un manque de rigueur dans la gestion.

### **COTE D'IVOIRE**

Le déséquilibre de l'économie ivoirienne a pour origine la détérioration de la balance des paiements après 1978 à la suite de la dégradation de la situation économique sur le plan international (la deuxième flambée des prix du pétrole et la chute des cours mondiaux des produits primaires). Dans le secteur industriel, en raison du développement rapide de la substitution des importations, la part de l'industrie dans le produit intérieur brut a baissé. Concernant l'investissement public, le pays avait, dans les années 70, effectué des dépenses publiques considérables. Mais lorsque les exportations ont chuté, les dépenses publiques ont diminué progressivement, ce qui s'est répercuté sur le niveau général d'activité dans le secteur moderne et a entraîné la disparition progressive du dynamisme économique.

### **MADAGASCAR**

Madagascar possède des caractéristiques bien particulières qu'explique son insularité. L'île est étendue et montagneuse et la géographie gêne les transports. Les origines de la crise économique et financière qui a commencé au début des années 80 peuvent se résumer ainsi : faiblesse de l'économie commerciale (à l'indépendance, l'économie reposait sur une économie de traite) fondée sur la production et l'exportation de ressources primaires essentiellement agricoles, le sous-développement des réseaux de transport et commercial, la faiblesse des investissements productifs et le faible degré d'intégration de la population rurale dans l'économie de marché.

Pour faire face aux problèmes de balance de paiements créés en partie par la baisse des prix des exportations, le Gouvernement malgache a pris des mesures parmi lesquelles la diversification économique intérieure et l'intégration grâce à la création rapide d'industries de substitution aux importations; l'accent sur la capitalisation par le biais de divers mécanismes d'imposition et recours



est nécessaire pour la bonne exécution du programme d'ajustement structurel. Des efforts soutenus devraient par conséquent être faits dans ce sens pour assurer la bonne coordination et le suivi complet des décisions.

Dans le cas de la Côte d'Ivoire, comme indiqué plus haut, le déséquilibre économique s'explique largement par le manque de contrôle global coordonné des dépenses publiques (aussi bien gouvernement qu'entreprises publiques) ainsi que par le contrôle sur l'emprunt extérieur. Les changements structurels ont par conséquent attiré l'attention sur la question des moyens de contrôler l'investissement public et l'emprunt extérieur global de la part 1) du gouvernement, 2) des entreprises publiques et 3) des entreprises privées. Les investissements publics et l'emprunt extérieur se sont avérés inefficaces et n'ont pas contribué à supprimer les goulets d'étranglement dans l'économie parce qu'ils étaient mal conçus et ne faisaient l'objet d'aucun contrôle. Les mesures en vue de l'ajustement structurel mettaient l'accent sur la restructuration des dépenses budgétaires en vue d'une allocation efficace des ressources ainsi que sur la réforme du secteur public. Il était nécessaire d'améliorer l'évaluation, la programmation, l'administration, le suivi et le contrôle des projets d'investissement ainsi que la centralisation de l'administration financière grâce à des procédures permettant au ministère des finances de suivre et de contrôler les transactions du secteur public dans son ensemble. Un autre effet du changement structurel a été la dévaluation de la monnaie nationale pour encourager les exportations agricoles. Dans le même ordre d'idées, des mesures fiscales ont été prises pour augmenter les prix à la production. Cependant il conviendrait de noter que les résultats de ces mesures correctrices ont été coûteux, fragiles et de portée limitée.

Dans le cas de Madagascar, le pays a eu quelques difficultés à faire face aux changements structurels dans le domaine fiscal. Etant donné le niveau de revenu faible du pays, il est difficile d'augmenter les impôts et ce, d'autant plus que près d'un tiers des recettes provient de droits sur les exportations, droits qu'il faudrait réduire pour encourager les exportations. Réduire ces droits nécessite qu'on trouve d'autres sources de recettes. De même, assujettir les exportations à des droits trop élevés décourage la production et l'investissement à long terme dans les cultures d'exportation. Cependant, à la suite des dépenses essentielles au titre du programme de redressement, l'accent a été mis sur des mesures visant à améliorer l'évaluation et le recouvrement des recettes et là où c'est possible, élargir l'assiette de l'impôt ou augmenter les taux pour dégager plus de recettes. La mobilisation de ressources intérieures publiques, en particulier l'élargissement de l'assiette de l'impôt, dépendait considérablement de l'amélioration des résultats des entreprises publiques. Pour cette raison, le pays a pris des mesures, sur la base d'une étude approfondie, pour définir les rôles des entreprises publiques dans le secteur agricole et pour élaborer des systèmes de gestion appropriés et trouver pour ainsi dire un moyen de renforcer la discipline et la gestion financières.

Il est difficile en général d'analyser les finances publiques à Madagascar du fait que la gestion des finances publiques, aussi bien en ce qui concerne le recouvrement des recettes que les dépenses, relève de divers départements. S'agissant des dépenses, il y a les questions liées à la programmation des dépenses pour ce qui est des équilibres appropriés à réaliser entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement d'un côté et les équilibres appropriés au sein de chaque catégorie<sup>16</sup> de l'autre.

---

<sup>16</sup> Banque mondiale : République démocratique de Madagascar -Mémorandum économique par pays, mars 1986 - (Rapport no. 5996-MAG).