

Royaume du Maroc



**Direction des Etudes
et des Prévisions financières**

Impacts du Programme d'Adjustement Structurel

Novembre 1996

Document de travail n° 13

Impacts du programme d'ajustement structurel

Novembre 1996

Première partie : Quel a été l'impact du Programme d'Ajustement Structurel sur la croissance et ses Facteurs au Maroc

La première partie de cette note se propose de faire la synthèse du document du Fonds Monétaire International intitulé "Réaction de la production, de l'investissement et de l'emploi aux mesures d'ajustement". Ce document, qui n'est pas encore définitif, a été remis à la Direction des Etudes et des Prévisions Financières dans le but de formuler des observations.

Elle examine l'impact des mesures d'ajustement structurel sur les facteurs de production (emploi et capital). Elle met ensuite en évidence les effets sur la croissance à travers les facteurs de production et la productivité globale des facteurs.

1 - Ajustement et accumulation du capital

1-1- Effets sur l'investissement

En pourcentage du PIB, l'investissement hors budget général de l'Etat était de 16% en moyenne durant les années 80. Il a amorcé une tendance à la hausse depuis 1988 grâce à l'augmentation de l'investissement du secteur privé. Parallèlement, l'investissement des entreprises publiques avait baissé en pourcentage du PIB.

Les effets positifs de l'investissement public (budget général de l'Etat seulement) sur le niveau de l'investissement non-public (secteur privé et entreprises publiques) n'apparaît que pendant les années 80. Ceci peut s'interpréter par le fait que les réductions des dépenses publiques en capital n'auraient affecté, d'après le FMI, que les programmes à faibles impacts positifs sur l'économie.

L'investissement du secteur privé a répondu surtout aux mouvements des taux d'intérêts et de l'inflation. A contrario, les investissements des entreprises publiques ont plutôt réagi aux plafonds des crédits autorisés par l'Etat. Il est à souligner qu'en présence d'insuffisance d'allocations, les entreprises publiques préféraient diminuer l'investissement afin de préserver leurs niveaux de consommation courante.

L'impact des mesures d'ajustement sur l'investissement privé passait par la réduction de l'utilisation de l'épargne nationale à des fins de financement du déficit budgétaire. La politique monétaire a autorisé l'aiguillage de l'épargne nationale vers le secteur privé. Les dévaluations ont fait augmenter le coût des biens de capital importés, mais les nouvelles opportunités d'exportation ont compensé l'effet de cette hausse.

Les mesures d'ajustement ont également eu un impact indirect sur l'investissement par le regain de confiance des opérateurs économiques et la diminution des incertitudes aux yeux des investisseurs nationaux ou étrangers.

Enfin, la libéralisation graduelle du système de change a permis l'accès direct des opérateurs étrangers au système bancaire marocain et aux investissements de portefeuille. La baisse de l'épargne nationale au début des années 90 a été compensée par un flux important de capitaux étrangers au profit du secteur privé.

1-2 - L'impact sur l'épargne nationale

L'accès limité de l'économie nationale aux moyens de financement internationaux souligne le rôle important que joue l'épargne nationale dans le financement de l'économie.

L'épargne nationale moyenne entre 1978 et 1985 représentait 17% du PIB. Entre 1986 et 1993, ce taux moyen était de 22%. L'amélioration est imputable au renforcement de l'épargne publique depuis 1984. Pourtant, une légère baisse de cette dernière en pourcentage du PIB a été observée après 1990.

La constitution d'une épargne publique est rendue possible grâce à la politique budgétaire adoptée. L'ajustement de l'épargne publique était devenu possible en transférant plus de responsabilités aux collectivités locales. Toutefois, il a été observé que l'épargne nationale non publique diminue dans le cas d'une disponibilité plus importante de l'épargne publique ou de l'épargne étrangère.

L'impact de la réforme financière est mitigé : D'une part, les taux d'intérêt sont devenus attractifs ; d'autre part la libéralisation financière a réduit l'épargne forcée due à des contraintes de liquidité. L'effet des mesures d'ajustement sur l'épargne nationale se serait également accompli par la hausse des revenus et la réduction de la volatilité des prix.

1-3 - Ajustement et dette extérieure

Afin d'éviter l'entrée dans la spirale de l'endettement, le solde budgétaire hors intérêts doit rester à un niveau supérieur à un seuil déterminé. La sortie de la spirale de l'endettement est aisée si le taux d'intérêt réel est inférieur au taux de croissance. Avant la maîtrise de l'inflation, les taux d'intérêt réels étaient faibles, voire négatifs. Après la réduction de l'inflation, ces taux sont devenus importants et la sortie de la spirale de la dette était assujettie à la réalisation d'une croissance plus élevée.

Depuis 1986, la possibilité de dégager un excédent primaire supérieur au seuil susmentionné a permis de sortir de la spirale de la dette et, donc, de baisser le poids de la dette publique. Après avoir atteint 125% du PIB en 1985, le ratio de la dette extérieure globale par rapport au PIB s'est élevé à 80% en 1993.

2 - A justement et emploi

L'insuffisance des données concernant l'emploi au Maroc a contraint l'étude à se limiter au secteur organisé. Toute généralisation de ces résultats devrait être opérée avec prudence.

2.1 - Problèmes du marché du travail

Le chômage urbain reste un véritable problème pour l'économie marocaine. Il touche principalement les jeunes et est souvent de longue durée. Le chômage rural est stable à 6%, mais le sous-emploi est très répandu en milieu rural.

L'accroissement de la population active urbaine a été alimenté constamment par la croissance de la population totale et par un exode rural actif. Les rigidités structurelles et institutionnelles empêchent l'établissement d'un équilibre du marché, et le système éducationnel paraît peu adapté aux exigences du marché du travail.

2.2 - Salaires

L'adoption du SMIG a contribué au dysfonctionnement du marché de l'emploi. Etant perçu comme un filet de sécurité durant la période d'ajustement, ce salaire minimum confond toutes les catégories de main d'œuvre et diminue l'incitation à embaucher des jeunes ou des travailleurs peu qualifiés. Une hausse du salaire minimum incite au remplacement des travailleurs peu rentables par d'autres plus qualifiés.

Les salaires réels publics ne retrouvent leurs niveaux de 1980 qu'en 1990. Les salaires moyens du secteur formel sont inférieurs en 1990 au niveau atteint en 1980. Ceci s'explique par la hausse de la part des travailleurs sous-payés ou embauchés à titre temporaire.

2.3 - Impact de l'ajustement sur l'emploi

Durant la période d'ajustement, il y a eu peu de réformes concrètes visant à corriger les faiblesses structurelles dont souffre le marché de l'emploi au Maroc. La hausse des exportations n'a profité qu'à la création d'emplois peu qualifiés, peu stables et sous-payés.

Une mesure de la productivité du travail urbain dans le secteur organisé permet de conclure que sa croissance était plus rapide que celle des salaires durant la période 1980-1988. La rigidité du coût effectif de la main d'œuvre à la baisse depuis 1988, expliquerait une perte de compétitivité dont le résultat serait la stagnation des investissements privés par la suite.

3 - A justement et croissance

3.1 - Productivité globale des facteurs

La baisse de la productivité des facteurs entre 1978 et 1980 traduit l'absence de réformes structurelles et la présence de nombreuses distorsions sur le marché. La croissance économique constatée durant cette période était surtout due à l'accroissement du capital par travailleur compte tenu du niveau considérable des dépenses publiques d'investissement.

Le rythme de dégradation de la productivité totale des facteurs est devenu modéré entre 1981 et 1985. Mais, la hausse du taux de l'investissement privé n'a pas réussi à renverser la tendance.

Entre 1986 et 1991, le capital par travailleur est resté constant, mais la productivité totale des facteurs s'était améliorée. La sécheresse frappant le pays durant la période 1992-1993 a entraîné une forte baisse de la productivité.

L'évolution de la productivité des facteurs au Maroc a été supérieure à la moyenne des pays du Maghreb et des pays en voie de développement. Avec un taux d'investissement inférieur, les performances de la croissance restent supérieures à la moyenne des pays en voie de développement. Ces performances restent toutefois inférieures à celles des pays du sud-est asiatique, essentiellement à cause de l'insuffisance, au Maroc, de main d'œuvre qualifiée et à un taux d'investissement inférieur.

3.2 - Politiques économiques et croissance

Les politiques économiques poursuivies au Maroc étaient plus favorables à la croissance, aux gains de productivité et à l'accumulation du capital, comparativement à la moyenne des pays du Maghreb et des pays en voie de développement.

Les performances marocaines en matière d'inflation sont les plus remarquables, et même supérieures à celles des pays du sud-est asiatique. Une inflation trop élevée entrave l'accumulation du capital et pénalise la productivité.

La performance marocaine en matière de déficit budgétaire est proche de la moyenne des pays en voie de développement, pays du Maghreb inclus. Le déficit budgétaire est néfaste à l'accumulation du capital, mais a un effet positif sur la croissance de la productivité.

La protection de l'économie est défavorable à l'accumulation du capital. Le taux marocain, mesuré par le rapport des recettes douanières aux importations, est deux fois la moyenne des pays en voie de développement et des pays du sud-est asiatique.

Enfin les performances marocaines en matière d'éducation restent insuffisantes. L'éducation est corrélée positivement avec la productivité.

3.3 - L 'impact des chocs exogènes

Les termes de l'échange, les conditions climatiques et les autres facteurs exogènes ont eu une influence sur l'économie marocaine durant la phase d'ajustement. Ces chocs exogènes ont également eu des effets sur l'épargne, l'investissement et la croissance.

Contrairement à la croyance répandue, les chocs en terme de taux d'intérêt mondiaux n'ont eu que des effets limités sur l'économie marocaine. Ceci relève du fait que seulement une partie réduite de la dette extérieure était contractée en taux d'intérêts variables.

L'effet agrégé des autres chocs (hors climat) durant 1981-1993 n'a jamais dépassé 1% du PIB. Ces fluctuations étaient modérées comparativement aux années 70 où le choc sur les prix des phosphates a eu des effets de l'ordre de 3 à 5% du PIB.

3.4 - L 'ajustement a-t-il freiné la croissance ?

La croissance économique moyenne durant la période 1970-1994 est de 4.5% avec des fluctuations au milieu des années 70. Elle était de 3.4% en moyenne durant la période 1981-1985, et de 4.9% entre 1986 et 1991.

Il est difficile de séparer les effets sur la croissance qui proviennent des chocs exogènes de ceux qui trouvent leur source dans les mesures d'ajustement. Cependant, des calculs approximatifs permettent de relever les compressions de la demande qui auraient causé une récession.

Les compressions de la demande intérieure avaient entraîné des récessions du PIB uniquement en 1978, 1983 et 1993. Cependant, ces récessions ont eu moins d'amplitude que les compressions de la demande dont elles résultent.

En 1978, les restrictions budgétaires avaient fait reculer la demande intérieure entraînant une contraction du PIB. La demande privée et celle des entreprises publiques étaient restées sensiblement stables en dépit d'une légère baisse de l'investissement privé résultant des effets induits de la réduction des investissements du budget général.

En 1983, une situation analogue s'est produite, mais avec moins d'amplitude. Elle a résulté de la consolidation fiscale, entraînant une baisse des revenus du secteur privé.

En 1993, la réduction de la demande intérieure ne provenait pas d'une réduction des dépenses publiques : la réforme du secteur bancaire et le resserrement des règles du crédit avaient engendré une baisse du taux des investissements non publics. Cette année s'était caractérisée de même par une forte sécheresse et par un modeste choc en terme d'échange.

Conclusion

Les deux chocs climatiques de 1992-1993 exclus, l'accélération de la croissance du PIB par habitant entre 1986 et 1991 comparativement à la période 1981-1985 peut indiquer le début d'une mutation de l'économie nationale vers un mode de croissance élevée. Ceci reflète également que les réformes réellement structurelles n'ont commencé que vers le milieu des années 80.

L'explication de ce profil de croissance est la hausse, quoique modérée, des investissements et la modeste amélioration de la productivité des facteurs. Toutefois, le déficit en terme de capital humain reste un obstacle à franchir afin d'assimiler la technologie avancée et profiter pleinement de l'ouverture de l'économie.

Les conditions clé pour réaliser un saut quantitatif de croissance en vue de réduire le chômage et d'arriver à un niveau de vie en rapport avec les potentialités du pays, sont une meilleure allocation des dépenses publiques afin de renforcer l'éducation et la santé, davantage de réformes structurelles pour augmenter l'efficacité de l'économie et une réforme budgétaire afin de favoriser plus d'incitations à investir et donc d'accéder à un stock de capital permettant l'accélération de la croissance économique.

Deuxième partie : Synthèse du document « The Quality Of Fiscal Adjustment And Growth » (Fmi, 16 Août 1996)

En proposant aux Etats membres des politiques économiques axées sur la stabilisation du cadre macro-économique et le rétablissement de la viabilité extérieure, le FMI vise à mettre en place les éléments d'une stratégie à moyen terme en faveur d'une croissance durable et de l'emploi. La réorientation des politiques gouvernementales a généralement conduit au renforcement de la croissance dans nombre de pays en développement.

A cet égard, le document du Fonds Monétaire International « The Quality of Fiscal Adjustment and Growth » analyse l'impact du redressement des déséquilibres sur la croissance à travers l'expérience de huit pays : le Bangladesh, le Chili, le Ghana, l'Inde, le Mexique, le Sénégal, la Thaïlande et le Maroc.

L'application des programmes d'ajustement à cet ensemble de pays s'est traduite par des améliorations inégales, à court et à moyen terme, sur la croissance selon le pays considéré. Le degré de développement de leurs économies respectives, le rôle de l'Etat dans l'économie, la taille du secteur des entreprises publiques ainsi que l'ampleur des distorsions macro-économiques initiales, ont joué un rôle déterminant.

A la lumière des expériences passées de chacun des pays, le présent document met en exergue l'importance d'une approche nouvelle de la gestion des dépenses publiques en vue de réunir les conditions préalables à une croissance accélérée. Cette approche vise à valoriser le capital humain de base à développer les infrastructures.

1- Les avantages et les défis de l'ajustement budgétaire

1-1- Les conséquences pour la croissance économique des politiques budgétaires

La relation entre la politique budgétaire et les performances de l'économie à long terme dépend de plusieurs facteurs. La politique budgétaire favorise l'intensification de la croissance économique dès lors que :

- ◆ les dépenses budgétaires sont axées sur l'accroissement du stock de capital productif et sur la valorisation des ressources humaines,
- ◆ les services fournis par l'Etat complètent l'activité du secteur privé,
- ◆ le déficit budgétaire n'exerce pas un effet d'éviction sur l'investissement du secteur privé,

- ◆ le déficit n'a pas de conséquences défavorables pour la stabilité macro-économique,
- ◆ les mesures de réforme structurelle propres à susciter l'adaptation de l'offre du secteur privé sont prises parallèlement.

1-2- La structure des dépenses publiques et leur contribution à la croissance et au bien-être

En effet, la réduction du déficit budgétaire durant la période d'ajustement est favorable à la réalisation d'une croissance élevée à condition que l'intervention de l'Etat puisse répondre à deux critères.

Le premier couvre les cas où l'intervention publique est requise pour arriver à une répartition plus équitable du bien-être parmi la population. Les dépenses publiques consacrées à l'assistance sociale et à l'allègement de la pauvreté constituent un exemple classique d'une telle intervention.

Le second critère concerne les cas où une intervention est requise pour fournir des services (ou des biens) nécessaires à assurer une performance économique efficace mais que des marchés livrés à eux-mêmes ne parviennent pas à fournir adéquatement. De telles défaillances de marché peuvent provenir de plusieurs facteurs parmi lesquels il faut citer les divergences entre les taux de rendement privés et sociaux qui entraînent des résultats inefficaces. Des exemples classiques se manifestent dans les secteurs de l'éducation et de la santé, où il est généralement reconnu que les bénéfices sociaux (notamment en termes d'amélioration de la productivité de la main-d'œuvre et de la réduction de la fécondité) vont au-delà des bénéfices individuels.

Les services d'éducation primaire et de soins de santé élémentaires sont, par opposition respectivement aux services d'éducation supérieure et de soins de santé curatifs hospitaliers, typiquement ceux qui, même en ne tenant pas compte des considérations liées à la distribution, justifient une prestation de la part de l'Etat ainsi qu'une dépense publique.

Parallèlement, une prestation publique plus étendue des services de base, en s'attaquant aux déterminants fondamentaux de la pauvreté, permet d'améliorer l'équité dans la répartition du revenu national.

Mais, l'intervention publique peut aussi se justifier en matière d'investissement dans les transports, les communications, l'électricité, l'assainissement et l'approvisionnement en eau salubre. Des services d'infrastructures mieux assurés, plus accessibles et moins coûteux sont essentiels pour lutter efficacement contre la pauvreté, diversifier la production, développer les échanges, maîtriser la démographie ou assainir le milieu. Une bonne infrastructure augmente la productivité, réduit les coûts de production des entreprises et permet de maintenir les conditions de la croissance soutenue.

En revanche, le gonflement des effectifs de la fonction publique aux fins d'élargir les activités administratives de l'Etat, peut entraver la croissance économique en limitant les ressources dont dispose le secteur privé. Aussi faut-il mettre en place des mesures visant à alléger la facture salariale des administrations publiques, les dépenses courantes non salariales ainsi que les dépenses d'équipement à faible capacité productive.

La baisse des dépenses globales consiste également en la récupération des biens et services fournis par le secteur public et la réduction de la taille du secteur des entreprises publiques grâce à la privatisation. Les dépenses publiques devront être dirigées davantage vers des investissements complémentaires à ceux du secteur privé.

Au volet des recettes, bien des pays en développement ont la possibilité - beaucoup plus que les pays industrialisés - de les accroître sans aggraver les distorsions ni porter préjudice à l'efficacité, notamment en élargissant la base des recettes, en relevant les taux applicables, en réaménageant les tranches d'imposition afin d'accroître la progressivité de l'impact sur le revenu des personnes physiques, en améliorant le recouvrement et l'administration de l'impôt.

1-3- L a soutenabilité des politiques budgétaires

L'accès à la prospérité économique par la réalisation des objectifs souhaités de croissance de l'investissement et de l'épargne, dépend aussi de la soutenabilité des politiques fiscales. L'introduction de cette notion comme critère de choix des mesures fiscales constitue une dimension supplémentaire de l'analyse.

La soutenabilité des politiques fiscales peut être mesurée par plusieurs indicateurs dont notamment le niveau du solde budgétaire primaire qui serait compatible avec la maintenance, à un niveau constant, du ratio du service de la dette publique par rapport au PIB. Ce niveau du solde budgétaire doit être évalué dans un contexte marqué par la maîtrise de l'inflation et l'absence de pressions financières majeures.

Ainsi, lorsque le solde budgétaire primaire dépasse le niveau soutenable, l'Etat ne peut pas dégager les ressources fiscales nécessaires au remboursement de la dette publique. Dans ce cas, la situation des finances publiques continue à se dégrader et les objectifs de stabilisation et d'amélioration du cadre financier ne peuvent être atteints.

En permettant de ramener le déficit budgétaire à un niveau soutenable, des pays comme le Maroc, le Chili, la Thaïlande et le Mexique ont amélioré la situation de leur endettement.

Enfin, juger la soutenabilité des politiques fiscales uniquement sur la base de l'équation de la dette apparaît insuffisant pour conclure à la compatibilité de ces politiques avec les objectifs macro-économiques d'amélioration de la croissance et de rétablissement des équilibres extérieurs. A titre d'exemple, il est absurde de vouloir analyser la soutenabilité à long terme d'une politique budgétaire répondant à des considérations conjoncturelles et n'ayant pas vocation à être maintenue indéfiniment. De même, une augmentation conjoncturelle du ratio dette/PIB suite à un ralentissement de la

croissance ou à un déficit public conjoncturel (dû soit à la baisse des rentrées fiscales en période de récession, soit à une politique budgétaire volontairement, mais temporairement, expansionniste) ne constitue pas un symptôme de non-soutenabilité de la politique budgétaire.

2- La qualité des politiques d'ajustement budgétaire

2-1- L'ajustement budgétaire et la croissance de la production

L'impact des réformes structurelles sur l'efficacité de l'allocation des ressources et le développement de la capacité de production de l'économie, est sensiblement plus fort dans les pays en développement qui se sont résolument attaqués aux déséquilibres budgétaires et qui ont pris de vigoureuses mesures d'assainissement. Ainsi, des pays comme le Chili ou la Thaïlande ont vu la productivité des facteurs enregistrer une très forte amélioration suite à la réalisation d'un ajustement budgétaire de grande amplitude. Cette amplitude est mesurée par la variation du solde budgétaire en pourcentage du PIB entre les phases initiale et finale de l'ajustement.

Un certain nombre de forces ont sans doute joué ici, notamment les effets à long terme des réformes structurelles sur les incitations économiques et le renforcement de la confiance procurée par une plus grande stabilité macro-économique.

2-2- La structure des dépenses publiques et son effet sur la croissance

La contraction des dépenses publiques globales a toujours fait l'objet d'une action privilégiée en raison de la difficulté d'accroître sensiblement les recettes fiscales.

Pour des raisons politiques, les dirigeants ont souvent préféré réduire les dépenses d'équipement ou laisser diminuer au gré de l'inflation les salaires réels du secteur public, en bloquant les salaires nominaux. Les réductions des salaires réels dans le secteur public risquent toutefois, comme les compressions des dépenses d'équipement, d'aller à l'encontre de l'effet recherché. Elles peuvent réduire l'efficacité du secteur public, surtout dans des domaines essentiels comme l'administration de l'impôt, les activités de maintien de l'ordre et l'exploitation des services d'utilité publique pris en charge par l'Etat. La contraction des salaires réels des fonctionnaires, en creusant l'écart par rapport aux rémunérations offertes dans le secteur privé, risque aussi de favoriser la corruption et la recherche de l'intérêt personnel. Ce phénomène est ignoré au Chili où les salaires du secteur public sont restés à peu près comparables à ceux du secteur privé.

Bien qu'il soit difficile de procéder à des réductions de l'emploi dans le secteur public, surtout si les possibilités de réinsertion semblent limitées à court terme, un certain nombre de pays sont parvenus à exécuter de vastes programmes de compression de la fonction publique en accordant aux travailleurs concernés une prime de départ et une aide à la recherche d'un nouvel emploi. Entre 1987 et 1991, le Ghana a réduit d'environ 10% les effectifs de sa fonction publique.

Il est possible que dans certains cas, ces programmes de compression des effectifs de la fonction publique ne procurent guère d'économies budgétaires à court terme en valeur nette mais, à moyen terme, les gains d'efficacité et les économies peuvent être considérables.

La restructuration et la privatisation des entreprises d'Etat passent également par une réduction de leurs effectifs. Nombre de ces entreprises exercent des activités qu'ils seraient plus rentable de confier au secteur privé. Au Sénégal, des entreprises d'Etat sont présentes dans le secteur de la production alimentaire. En Inde, les entreprises publiques jouent un rôle considérable non seulement dans l'industrie lourde et les mines, mais aussi dans la production de biens de consommation.

2-3- La privatisation et ses incidences sur la croissance

Une privatisation rapide et audacieuse d'une grande partie du secteur public, ainsi qu'une promotion entreprenante de l'investissement des entreprises dans tous les secteurs économiques, ont une incidence favorable sur la croissance. Ces actions contribuent à la croissance en augmentant l'efficacité et l'ampleur globale des investissements comme dans le cas de la privatisation des télécommunications au Chili et au Mexique. Elles permettent également de rendre possible le financement d'investissements fort nécessaires dans des domaines tels que l'infrastructure et contribuent à une stratégie de gestion du déficit public par réduction de la dette. La privatisation, jointe à une réforme du cadre réglementaire, peut de plus imprimer un élan considérable au développement du marché des capitaux et augmenter la confiance des investisseurs dans l'économie.

Cependant, l'expérience de plusieurs pays montre que le nombre des entreprises gérées par l'Etat n'a pas diminué de façon marquante malgré quelques privatisations d'envergure. Le rôle du secteur privé dans l'économie ne peut être renforcé que par l'adoption d'un cadre plus concurrentiel, l'assouplissement des restrictions qui empêchent les concurrents éventuels des entreprises publiques de s'implanter sur le marché et le remaniement du système de contrôle et de réglementation pour les entreprises publiques restantes.

2-4- La mobilisation des recettes fiscales et son rôle dans la croissance

Depuis les années 80, les programmes d'assainissement budgétaires ont aussi produit des améliorations de la structure de la fiscalité et de l'administration de l'impôt dans de nombreux pays en développement.

Un certain nombre de pays ont rationalisé et organisé la structure de la fiscalité pour réduire les impôts générateurs de distorsions, tout particulièrement les taxes sur le commerce international. Ils se sont orientés vers des taxes de consommation, reposant sur une large assiette. En Inde, par exemple, le droit maximum applicable aux importations a été ramené de 400% en 1990 à 50% en 1995, et durant la même période, le taux moyen est tombé de plus de 80% à moins de 30%.

La réforme des structures fiscales a aussi donné lieu à des réductions marquées des taux d'imposition sur le revenu des particuliers et sur les bénéfices des sociétés. En Thaïlande, le taux maximum d'imposition sur le revenu des particuliers a été ramené de 65% en 1980 à moins de 40% en 1993. S'il est généralement admis que des mesures de ce type favorisent une meilleure affectation des ressources et qu'elles peuvent donc aboutir à une augmentation des recettes à long terme, il faut toutefois pour qu'elles réussissent, limiter les exonérations spéciales qui tendent à rétrécir l'assiette de l'impôt et à réduire l'efficacité.

Une réduction des taux d'imposition sur le revenu des particuliers peut aussi aider à promouvoir un système fiscal plus équitable et où des taux marginaux d'imposition élevés cessent d'être appliqués de façon discriminatoire et au gré des besoins. En veillant à une meilleure application et à un plus grand respect des dispositions fiscales, les pouvoirs publics peuvent être en mesure de réduire les taux d'imposition tout en accroissant les recettes fiscales. Au Chili, grâce à une administration de l'impôt plus efficace, l'écart entre la valeur potentielle estimée et la valeur effective des recettes procurées par l'impôt indirect a été ramené de presque 25% en 1981 à 17% en 1993.

La crainte d'une insuffisance des recettes fiscales a aussi ralenti le rythme de la libéralisation du régime commercial et du système financier. Dès lors où une large part des recettes fiscales est subordonnée traditionnellement aux impôts sur le commerce extérieur, les barrières douanières n'ont été levées que progressivement malgré les avantages que peut procurer à long terme le libre-échange. Il est vrai que la libéralisation du commerce extérieur risque de provoquer une diminution des recettes à court terme à moins de prendre certaines mesures pour empêcher que la réduction soit sensible. En fait, même dans le cas d'une réduction des droits de douane, il se peut que la contraction des recettes soit faible. Dans le cadre de la libéralisation du marché des changes, la hausse du prix des importations, exprimé en monnaie nationale, peut tout à fait permettre une baisse des taux tarifaires sans contraction des recettes.

2-5- Le rôle croissant des investissements directs étrangers dans le développement des P V D

Les pays qui ont libéralisé le régime commercial et mené des réformes structurelles axées sur le marché, ont bénéficié d'apports de capitaux considérables (Ghana, Chili, Thaïlande). Néanmoins, ces apports de capitaux se sont accompagnés d'une expansion de la dépense intérieure et des importations, ce qui a eu pour effet d'accroître les recettes budgétaires.

Cet accroissement des recettes risque fort de ne pas durer et comme l'indique l'expérience du Mexique, les dirigeants devraient peut être s'efforcer de dégager des excédents budgétaires structurels pour être en mesure d'amortir les effets d'une éventuelle sortie massive de capitaux. L'expérience du Mexique montre bien par ailleurs que la politique budgétaire est déterminante pour la crédibilité et en dernier ressort, la viabilité des taux de change rattachés à une monnaie de référence. Une dévaluation qui ne s'accompagne pas de mesures budgétaires vigoureuses a peu de chance d'être crédible ou de produire un ajustement efficace.

2-6- La pauvreté, l'ajustement et la croissance

S'il est vrai que la politique budgétaire peut à long terme avoir des effets bénéfiques sur la croissance, des mesures d'assainissement comme la réduction des effectifs du secteur public et la privatisation des entreprises d'Etat peuvent avoir des répercussions négatives sur les groupes sociaux économiquement défavorisés. La libéralisation des prix, des changes et du commerce peut provoquer une contraction à court terme du revenu réel des consommateurs.

Il convient d'y remédier par des dispositifs de protection sociale bien ciblées et efficaces en termes de coût. L'expérience du Chili en matière de régime public de retraite donne à penser que les pays en développement qui mettent en place des programmes de pension auraient intérêt à encourager une plus forte participation du secteur privé pour éviter une charge budgétaire excessive, comme cela arrive fréquemment lorsque les capacités administratives du secteur public sont inadéquates. Mais la mise en place de systèmes gérés par le secteur privé sur des bases saines exigera souvent de renforcer le système financier, ainsi que le dispositif public de réglementation et de contrôle. Outre la charge budgétaire qu'imposent les systèmes de retraite, des cotisations excessives peuvent exercer un effet dissuasif sur l'emploi dans le secteur formel et réduire l'épargne et l'investissement.

Conclusion

L'amélioration de la politique budgétaire et la vigueur dans sa mise en place ont effectivement apporté une plus grande stabilité macro-économique et renforcé la confiance des investisseurs.

Les déséquilibres budgétaires se sont nettement réduits et parfois même effacés dans les huit pays, où les causes fondamentales du déficit étaient pourtant sensiblement différentes ou imputables, dans la plupart des cas, à une intervention excessive de l'Etat. Les mesures d'assainissement budgétaire ont surtout consisté à comprimer les dépenses d'investissement en raison des problèmes de mobilisation des recettes fiscales.

Mais la rigueur budgétaire doit être soutenue par des mesures structurelles, pour que les objectifs macro-économiques soient atteints. En effet, la subsistance de graves distorsions au niveau du système financier, commercial et industriel ainsi que du marché du travail, entre autres, font que les mesures macro-économiques ne peuvent à elles seules produire les résultats souhaités.

Il ne peut également y avoir de croissance durable sans une politique sociale et une politique d'environnement efficaces, et sans une gestion responsable des affaires publiques. Ces derniers éléments qui favorisent une croissance de qualité, doivent faire partie intégrante d'un projet d'ensemble de la politique économique.

ANNEXE : Politique d'ajustement structurel : moyens, résultats et impacts

Tableau 1 : Politique d'ajustement structurel : moyens

	1975-77	1978-80	1981-85	1986-93
Politique Budgétaire (en pourcentage du PIB)				
Consommation publique	19,8	20,2	17,1	16,0
Investissement publique	10,2	6,6	6,2	3,4
Emprunts intérieurs	6,1	4,4	4,0	2,8
- dont bancaires	3,4	3,4	3,8	1,0
Emprunts Extérieurs	8,4	6,0	6,3	1,7
Politique de Crédit (évolution en pourcentage de l'excès de croissance) (1)				
Crédits à l'Etat	17,8	20,5	14,2	4,3
Crédits au Secteur Privé et aux Ent. Pub.	17,2	9,1	11,8	9,7
Taux d'intérêt réel (bons du Trésor à six mois déflaté par l'ICV)	-4,7	-2,9	-0,8	4,7
Politique de Change				
Taux de change nominal effectif	4,9	8,3	-22,0	12,7
Taux de change réel effectif	-0,2	1,7	-26,2	-13,3
(1) L'excès de croissance est la différence entre la croissance				

Tableau 2 : Politique d'ajustement structurel : résultats

	1975-77	1978-80	1981-85	1986-93
Epargne moins investissement (% du PIB)	-11,3	-8,8	-8,6	-0,6
Emplois finals intérieurs (évolution réelle) (1)	12,4	1,0	3,2	2,6
Inflation (ICV)	9,7	9,1	9,9	5,4
Reserves en devises (en mois d'importations)	1,6	1,5	0,4	2,8
Evolution en volume des exportations	0,8	1,8	4,1	5,1
Part de marché à l'exportation	-4,4	-6,1	1,5	-0,1
Solde du compte courant	-12,4	-8,9	-9,1	-1,3
(1) au sens de la comptabilité nationale				

Tableau 3 : Politique d'ajustement structurel : impacts

<i>Emploi</i>	1970-79	1978-80	1981-85	1986-91	1986-93
Emploi urbain formel (évolution annuelle moyenne)	5,1	1,5	1,3	5,9	6,7
Salaire réel urbain formel	0,4	2,3	-2,4	1,4	1,4
Taux de chômage urbain			14,4	15,7	15,7

<i>Croissance</i>	1972-77	1978-80	1981-85	1986-91	1986-93
Croissance du PIB	6,3	3,8	3,4	4,9	3
Croissance de la productivité des facteurs	2,2	-3,8	-1,0	1,4	0,4
Croissance de la productivité du capital		4,8	7,9	4,4	5,6

<i>Capital</i>	1972-77	1978-80	1981-85	1986-91	1986-93
Investissements	22,9	22,9	21,8	18,2	18,5
- Investissements du Budget Général	7,7	6,4	5,5	2,9	2,9
- Investissements du secteur privé	9,5	11,8	11,3	11,4	11,5
- Investissements des Entreprises Publiques	5,7	4,8	5,1	3,9	4,1
Epargne nationale	17,8	16,1	17,6	22,4	22,1