

Les opportunités offertes par la dévaluation en Côte d'Ivoire

LA CÔTE D'IVOIRE A CONNU DES HAUTS ET DES BAS très marqués au cours des 30 dernières années, mais la Banque a apporté une aide généreuse à ce pays tout au long de cette période, en particulier lorsque le boom des années 70 a fait place à la crise prolongée des années 80 et du début des années 90. Comme dans beaucoup d'autres pays, la Banque s'est dès le départ attaquée à la crise en fournissant une assistance sous forme non plus de prêts d'investissement, mais de prêts à décaissement rapide visant à soutenir des réformes politiques. De 1988 à 1996, les prêts d'ajustement ont représenté les trois quarts de l'ensemble des prêts à la Côte d'Ivoire.

Après la dévaluation du franc CFA, en 1994, la Côte d'Ivoire a commencé à se redresser nettement et, aujourd'hui, une solution au problème de la dette est en vue. Selon une étude du Département de l'évaluation des opérations (OED) sur l'assistance de la Banque à la Côte d'Ivoire^{*}, de nouvelles possibilités de croissance à long terme et de réduction de la pauvreté s'offrent à ce pays. Cette étude montre que les prêts d'ajustement ont été l'instrument approprié pour fournir une aide financière massive et soutenir les réformes qui s'imposaient

immédiatement après la dévaluation, et que les prêts d'investissement ont donné des résultats particulièrement positifs dans les domaines où, depuis longtemps, la Banque collabore étroitement avec le gouvernement.

La Banque doit maintenant orienter sa stratégie vers un approfondissement des réformes pour tenter de résoudre les problèmes qui handicapent encore la Côte d'Ivoire et réduire les contraintes qui font obstacle à une croissance économique durable. Parmi les principaux problèmes, il faut noter la fragilité des finances



publiques, la faiblesse institutionnelle générale, la déficience du système judiciaire, l'étroitesse de l'appareil de production, l'ampleur de la pauvreté et le retard dans la valorisation des ressources humaines.

L'éléphant d'Afrique

En septembre 1995, le Gouvernement ivoirien a présenté sa stratégie économique dans un document intitulé « L'éléphant d'Afrique ». L'image avait été choisie pour évoquer celle des tigres de l'Asie et signifier que la Côte d'Ivoire se sentait prête à leur emboîter le pas. Cette analogie appelle quelques questions : Pourquoi la Côte d'Ivoire a-t-elle connu une crise aussi profonde dans les années 80 ? Quels sont les changements intervenus au cours des 15 dernières années qui ont donné à ce pays un tel optimisme ? La Banque a-t-elle fait des erreurs dans les années 80 et à quoi cela-a-t-il été dû ?

L'âge d'or

Au cours des années 70, la Côte d'Ivoire a maintenu ses politiques orientées vers l'exportation qui s'étaient révélées si bénéfiques au cours des années 60. Ses principales exportations — cacao et café — étaient les moteurs de la croissance et assuraient une part importante du PIB et environ 90 % de ses recettes d'exportation. Au milieu des années 70, la Côte d'Ivoire était le pays d'Afrique de l'Ouest qui réussissait. Entre 1972 et 1977, les cours du cacao et du café ont quintuplé, les recettes des exportations de denrées agricoles ont pratiquement triplé et les recettes d'exportation ont globalement augmenté de 120 %.

Mais cette expansion a abouti à des politiques trop expansionnistes. Les avoirs extérieurs du système bancaire ont à peine progressé, l'agrégat M2 (masse monnaie plus crédit) a quadruplé et le coût de la vie a augmenté de 30 % par rapport à celui de la France (la parité du franc CFA, 50 francs CFA pour 1 franc français, restait celle fixée en 1946). La Côte d'Ivoire était dans l'incapacité de devenir compétitive dans le secteur manufacturier du fait de ses coûts excessifs et de sa productivité trop faible. Elle ne parvenait pas à attirer des investissements étrangers privés directs.

La crise

La situation s'est brutalement détériorée à la fin des années 70 lorsque les cours des produits de base ont commencé à chuter. Au début, croyant que cette chute était provisoire, le gouvernement a refusé de réduire ses programmes d'investissement et a emprunté encore davantage. Mais, à la fin des années 80, il s'est retrouvé dans l'obligation de faire appel aux institutions de Bretton Woods. La Banque et le Fonds monétaire

international (le FMI) ont répondu en mettant en place une série de programmes d'ajustement. En 1985, les finances publiques et la balance extérieure s'étaient améliorées de façon marquée et la crise semblait surmontée.

La situation a empiré à nouveau à partir de septembre 1985, lorsque le franc CFA s'est fortement apprécié par rapport au dollar. Il s'en est suivi un effondrement des cours du cacao et du café qui a aggravé la situation du pays. En 1987, l'économie était entrée dans une dépression caractérisée. De 1985 à 1993, les recettes d'exportation de la Côte d'Ivoire ont baissé de 64 % et le PIB par habitant a baissé de 4-5 % par an, ce qui a entraîné un appauvrissement marqué.

Pauvreté et éducation

La proportion de pauvres est passée de 11 à 37 % de la population entre 1985 et 1995. Un nouveau type de pauvreté est apparu : la pauvreté urbaine que le pays ne connaissait pas jusque-là. Les indicateurs de la Côte d'Ivoire concernant l'éducation de base et la santé, qui conditionnent l'accession à de meilleurs emplois et à une meilleure qualité de vie, sont médiocres et les actions de la Banque dans le domaine social n'ont guère donné de résultats. Le gouvernement a dépensé plus pour l'éducation et la santé que les autres pays africains, mais ces dépenses n'ont pas toujours été effectuées là où elles auraient été les plus utiles. Pour sa part, la Banque n'est guère parvenue à améliorer l'efficacité, tant interne qu'externe, du système éducatif.

La dévaluation

Le 12 janvier 1994, le franc CFA a été dévalué de moitié par rapport au franc français (1 franc français pour 100 francs CFA contre 50 jusque-là dans chacun des pays de la zone CFA). Aucune des catastrophes que redoutaient certains ne s'est produite. Les objectifs macroéconomiques de la zone dans son ensemble pour 1994-96 ont été atteints et la Côte d'Ivoire a été l'un des pays qui a obtenu les meilleurs résultats économiques, affichant un taux de croissance du PIB de 7 %, tant en 1995 qu'en 1996. Cette performance a résulté en grande partie des politiques adoptées qui ont visé à libéraliser l'économie et contenir les dépenses publiques. La Banque, souligne l'étude, a contribué à ce résultat.

Stratégie de la Banque

Jusqu'à 1981, l'assistance de la Banque à la Côte d'Ivoire consistait exclusivement en prêts d'investissement, surtout dans les secteurs de l'agriculture, des transports, du développement urbain et des réseaux d'alimentation en eau et d'assainissement. Après le second choc pétrolier (1979-80) et le début de la

crise de la dette (1982), la politique de prêt de la Banque s'est adaptée à la détérioration de la situation économique dans de nombreux pays en développement. Tout d'abord, elle a créé des instruments de prêt à décaissement rapide pour faire face aux situations de crise, puis elle s'est servie des prêts d'ajustement pour promouvoir des changements de politique.

La Côte d'Ivoire a reçu son premier prêt d'ajustement de la Banque en 1981. Beaucoup d'autres ont rapidement suivi et, au cours de la période 1988-96, les prêts de ce type ont représenté 80 % de l'ensemble de ses engagements en Côte d'Ivoire, contre 30 % seulement dans le reste de l'Afrique subsaharienne. Cette tendance s'est poursuivie après la dévaluation et, entre 1994 et 1996, la Côte d'Ivoire a reçu la moitié des prêts d'ajustement accordés à la région.

Le résultat le plus évident de la priorité ainsi accordée aux prêts d'ajustement en Côte d'Ivoire a été une chute brutale des prêts d'investissement, dont la part est tombée de 100 % en 1981 à 19 % pour la période 1988-96. Cette réorientation de l'action de la Banque traduit une tendance générale, mais celle-ci a été beaucoup plus marquée en Côte d'Ivoire que dans le reste de l'Afrique subsaharienne.

Activités hors prêts

La Banque a consacré d'importantes ressources à l'évaluation des mesures à prendre pour soutenir le pays après la dévaluation, ce qui a permis à ses services d'être bien préparés le jour où celle-ci a eu lieu. Elle a également renforcé son assistance technique aux institutions régionales pour faciliter la transformation de l'Union monétaire ouest-africaine (l'UMOA) en une union *économique* et monétaire (l'UEMOA). Son assistance technique à la gestion du secteur public et au renforcement des capacités a été particulièrement cruciale au cours des dix dernières années.

Étant donné l'étendue de ses responsabilités et son statut de créancier important, la Banque a par ailleurs un rôle solidement établi de coordinateur de l'aide, renforcé par ses relations étroites avec le FMI et avec la Société financière internationale (la SFI).

Dialogue et gestion de portefeuille

Au cours des années 70, les désaccords entre la Banque et le gouvernement portaient surtout sur ce que l'on pourrait appeler des détails techniques, par exemple, la question de savoir si telle route devait être à deux ou à trois voies. Après la crise, la Banque et le FMI ont convaincu le gouvernement de renoncer aux projets de prestige et de rééchelonner la dette publique et la dette extérieure, garantie par l'État, à l'égard des créanciers des clubs de Paris et de Londres.

En 1987, la direction de la Banque est arrivée à la conclusion qu'une dévaluation était nécessaire si la Côte d'Ivoire voulait redevenir compétitive. Dans l'attente d'une dévaluation (nécessitant une grande prudence et une longue préparation), la Banque a décidé qu'il ne serait guère avisé d'accorder à la Côte d'Ivoire des prêts assortis des conditions de la BIRD, étant donné que ceux-ci devraient être remboursés sur les recettes publiques, et de lui accorder également des crédits aux conditions de l'IDA (sans intérêt).

Deux séries de trois prêts d'ajustement ont été approuvés entre 1988 et 1993 pour préparer la dévaluation 1) en entreprenant des réformes visant à contribuer à son succès et 2) en apportant un soutien financier immédiat au cours de la période suivant la dévaluation. Seule la première tranche de chaque prêt devait être débloquée avant la dévaluation. Après celle-ci, la Côte d'Ivoire a été déclarée admissible seulement aux crédits de l'IDA.

La dévaluation a levé une hypothèque majeure qui pesait sur le dialogue de politique générale, qui a par la suite pris une grande importance dans les relations entre le gouvernement et la Banque. La nature de ce dialogue a commencé à évoluer au début des années 90, les décisions du pays étant prises de façon de plus en plus démocratique. Il n'a pas toujours été facile (au début, par exemple, au sujet de la pauvreté) mais il paraît aujourd'hui prometteur.

Performance de la Banque

Depuis 1968, les engagements de la Banque sont beaucoup plus importants en Côte d'Ivoire que dans le reste de l'Afrique subsaharienne (2,1 % du PIB contre 0,8), mais la performance n'a pas été remarquable au regard des critères types d'avant 1995. Selon un rapport de 1997 sur les prêts d'ajustement dans la région, la Côte d'Ivoire faisait partie des pays les moins performants et le délai nécessaire pour soumettre un projet à l'approbation du Conseil était très supérieur à la moyenne. Cependant, la proportion des projets à risque y était beaucoup plus faible (11 % en juin 1997, contre une moyenne de 40 % pour l'Afrique et de 24 % pour l'ensemble du monde).

Avant 1980, la performance était très satisfaisante dans le cas des projets concernant l'agriculture ou les infrastructures, mais étonnamment médiocre dans le secteur de l'éducation où l'on a approuvé des projets en partant — à tort — du principe que la forte expansion économique se poursuivrait. Ultérieurement, les projets d'éducation approuvés en 1990 et 1991 ont été exécutés en période de crise financière, à un moment où l'amélioration de l'éducation ne faisait pas partie des priorités du gouvernement. Au total, les résultats de quatre projets sur cinq ont été jugés insatisfaisants.

Encadré : De nouveaux instruments de prêt

LE CONSEIL DE LA BANQUE A APPROUVÉ, EN septembre 1997, deux nouveaux instruments : les prêts au développement des connaissances et à l'innovation et les prêts-programmes évolutifs, conçus tous deux pour venir compléter la gamme des instruments de prêt traditionnels. On attend de ces nouveaux produits qu'ils apportent à des projets un soutien basé sur la performance, réduisent les délais de préparation et les risques, et renforcent le contrôle des résultats.

Les *prêts au développement des connaissances et à l'innovation* doivent permettre aux pays bénéficiaires de tester de nouvelles démarches en utilisant des prêts — qui doivent être approuvés par le vice-président régional — d'un montant allant jusqu'à 5 millions de dollars. Ces prêts, dont on prévoit que le montant total approuvé chaque année sera de l'ordre de 200 millions

de dollars, financent des programmes destinés à renforcer les capacités ou à mettre au point des modèles pour un programme de grande envergure, ou pour des expériences prometteuses mais non testées.

Les *prêts-programmes évolutifs* (dont on prévoit que le montant total approuvé chaque année sera d'un milliard de dollars environ) sont conçus pour soutenir des programmes à long terme, mais ils ne financeront qu'une série d'activités à la fois, la suite du projet se développant en fonction des besoins. Le Conseil approuve le programme (qui fixe le cadre d'ensemble, les paramètres de performance et un plafond pour le montant total des prêts) et un premier prêt. Les prêts suivants sont approuvés par le vice-président régional, à condition que le contexte n'ait pas fondamentalement changé. Le Conseil a le droit d'intervenir avant que l'approbation d'un prêt ne soit effective.

On peut reprocher à la Banque d'avoir trop prêté au cours de la période 1981-87 mais, même si elle avait été parfaitement clairvoyante, cela n'aurait pas permis d'empêcher la crise de 1987. Au cours de la période 1987-93, elle a dû choisir entre la confrontation (arrêt des prêts d'ajustement) et la conciliation. Elle a opté pour la seconde attitude, ce qui n'a laissé qu'une étroite marge de manoeuvre à ses services, qui ont eu le mérite d'utiliser la dernière série de prêts d'ajustement au début de 1992 pour préparer la dévaluation.

Le succès de la dévaluation ayant dépassé les espérances, l'étude donne une très bonne note à la Banque pour l'efficacité et la pertinence de son action. Cette appréciation vaut même si l'on considère la réduction de la pauvreté comme l'objectif majeur, car le retour de la croissance était considéré comme la principale condition préalable à un recul de la pauvreté.

Quarante pour cent des opérations approuvées depuis 1981 ont été jugées insatisfaisantes, mais elles ont été réalisées lorsque la situation budgétaire du pays était difficile et que le gouvernement, tentant de limiter les déficits, accordait plus d'attention aux grands programmes d'ajustement à décaissement rapide qu'aux petits projets d'investissement faisant l'objet de décaissement plus lent. Par ailleurs, le fait que l'éducation, la santé et l'environnement ne figuraient pas parmi les priorités du gouvernement de l'époque explique peut-être en partie les médiocres résultats de nombreux programmes à objectif social.

Nouvelles opportunités

Grâce à la vigoureuse reprise de l'économie ivoirienne et aux progrès réalisés dans le cadre de l'Initiative en

faveur des pays pauvres très endettés, la Banque peut aujourd'hui tirer parti de nouvelles possibilités d'aider le gouvernement à parvenir à une croissance durable visant à faire reculer la pauvreté. Pour cela, la nature et l'assortiment d'instruments de prêt utilisés doivent changer.

Croissance durable. Le gouvernement a approuvé le cadre d'une stratégie de croissance en faveur des pauvres qui comporte des objectifs pour l'an 2000 basés sur les indicateurs sociaux. Comme le précise la Stratégie d'assistance au pays, la Banque doit profiter de cette ouverture et fournir l'assistance technique nécessaire pour aider les autorités à déterminer les changements de politique propres à faire reculer la pauvreté, sans pour autant réduire sensiblement la croissance du PIB. Elle doit également aider le gouvernement à choisir des indicateurs pouvant faire l'objet d'un suivi approprié.

Instruments de prêt. Les prêts d'ajustement, d'un montant exceptionnellement élevé en Côte d'Ivoire, resteront nécessaires pour combler les déficits et soutenir les réformes jusqu'à l'an 2000. Leur part devrait cependant se réduire au profit de nouveaux instruments qui paraissent mieux adaptés aux nombreux besoins d'aujourd'hui, tels que les « prêts au développement des connaissances et à l'innovation » et les « prêts-programme évolutifs » (voir encadré) qui sont proposés.

Recommandations

Les prêts d'ajustement devraient être progressivement réduits et adaptés. Toutefois, du fait que ces prêts peuvent rester importants au cours de la période 1997-99, il faut minimiser les problèmes en évitant de les débloquer par grosses tranches et en programmant les

opérations de prêt en séries soutenues par des crédits d'assistance technique et des activités hors prêts appropriées. L'expérience de la Côte d'Ivoire pourrait servir de test pour évaluer les possibilités d'utilisation des nouveaux instruments de prêt proposés.

La coopération entre la Banque et la SFI s'est récemment améliorée, mais elle doit s'intensifier en vue de faire du secteur privé le moteur de la croissance.

Une plus grande attention doit être accordée aux questions institutionnelles dans l'élaboration des projets d'investissement, qui sont appelés à représenter une part croissante des engagements de la Banque. Des progrès doivent être réalisés dans l'exécution des projets, en particulier de ceux qui ont une importante composante sociale. La Banque doit insister auprès du gouvernement pour qu'il libère ses fonds de contrepartie au moment prévu et désigne des équipes qualifiées, motivées et responsables. Pour sa part, la Banque doit éviter une rotation trop rapide de son personnel.

La Banque devrait aider le gouvernement à déterminer les changements de politique propres à améliorer les conditions de vie des pauvres, sans compromettre les perspectives de croissance et choisir des indicateurs susceptibles d'être suivis de façon

appropriée. Elle devrait également aider le gouvernement à améliorer ses données statistiques et accorder une plus grande attention à la qualité des données indispensables au suivi des progrès accomplis.

La direction de la Banque, dans sa réponse au rapport de l'OED, a indiqué qu'elle était en accord avec pratiquement toutes les recommandations qui y figurent et les a jugées tout à fait en harmonie avec la stratégie établie dans la nouvelle Stratégie d'assistance au pays (SAP) pour la Côte d'Ivoire et avec le document-cadre de politique économique proposée pour la période 1997-2000.

Le Comité pour l'efficacité du développement a accueilli favorablement le rapport de l'OED et se félicite d'avoir la possibilité d'en discuter avant le débat du Conseil des Administrateurs sur une nouvelle SAP. Le Comité a noté qu'il n'y avait pas de désaccords de fond entre la direction régionale et l'OED, du fait que la stratégie proposée par la SAP prend déjà en compte les recommandations du rapport de l'OED.

Précis

* Étude sur l'assistance-pays à la Côte d'Ivoire, du Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale, réalisée par René Vandendries, à paraître. Les Administrateurs et les services de la Banque peuvent se le procurer auprès de l'Unité de documentation interne et des centres d'information régionaux, et le public auprès du Service d'information et de documentation de la Banque mondiale :
tél. : 1-202/458-5454
fax : 1-202/522-1500
email : pic@worldbank.org.

Veillez adresser vos commentaires et demandes de renseignements au rédacteur en chef, Elizabeth Campbell-Pagé, tél. : 1-202/473-5365, fax : 1-202/522-3125, email : ecampbellpage@worldbank.org

Les commentaires et demandes de renseignements doivent être adressés à l'OED, tél. : 1-202/458-4497, fax : 1-202/522-3200, email : OED_Help_Desk@worldbank.org

Ces précis et d'autres publications de l'OED peuvent être consultés sur internet, au site : <http://www.worldbank.org/html/oed>

DÉNI DE RESPONSABILITÉ : Les Précis de l'OED sont produits par le Département de l'évaluation des opérations, partenariats et gestion des connaissances (OEDPK) de la Banque mondiale. 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.