



L'impact de la crise financière asiatique sur le Cambodge et la RDP lao

Les analyses de l'impact de la crise financière d'Asie de l'Est sur le Cambodge et la RDP lao font ressortir l'importance de la gestion macroéconomique, particulièrement en cas de chocs graves.

Ngozi Okonjo-Iweala, Victoria Kwakwa, Andrea Beckwith et Zafar Ahmed

LE DÉBAT suscité par la crise d'Asie de l'Est s'oriente à présent sur les moyens qui permettraient à la région de retrouver sa forte croissance passée, mais ce sont les économies de quatre pays — Corée, Indonésie, Malaisie et Thaïlande — qui continuent de faire les gros titres. Si l'impact et les conséquences spectaculaires de la crise tiennent encore une grande place dans la presse, le sort des petites économies de la région est largement passé sous silence. Le Cambodge et la République démocratique populaire lao (RDP lao), par exemple, ont été touchés par la crise et restent vulnérables. Ils ont été protégés de certains effets initiaux du choc extérieur, mais d'autres effets ont été in-

dûment aggravés par une capacité de gestion économique extrêmement réduite et par des réactions non viables.

Réformes et croissance économiques

Le Cambodge et la RDP lao sont les pays les plus pauvres d'Asie de l'Est : leur PNB annuel par habitant était estimé à 280 et à 330 dollars E.U., respectivement, en 1998. Les indicateurs sociaux témoignent d'une situation de faiblesse (voir le tableau) et les taux de pauvreté sont élevés, surtout en milieu rural. Les deux économies ont une base industrielle exiguë et sont très fortement tributaires de l'agriculture de subsistance, qui représente 43 % du PIB du Cambodge et 52 % de celui de la RDP lao.

Avant la crise qui a gagné toute l'Asie de l'Est en 1997, le Cambodge et la RDP lao, de même que les principales économies de la région, enregistraient des taux de croissance réelle dignes d'éloge. Dans les deux pays, le passage à l'économie de marché était bien avancé. En RDP lao, les réformes avaient commencé dans le cadre du Nouveau Mécanisme économique (NME) en 1986, tandis qu'au Cambodge elles s'accéléraient après la fin du conflit civil et les élections qui s'étaient tenues sous le contrôle des Nations Unies en 1993.

Dans les deux pays, les réformes ont encouragé la stabilité macroéconomique, le développement du commerce et des flux d'investissement et la reprise de la croissance. Au Cambodge, la croissance annuelle réelle a atteint environ 6 % de 1993 à 1996 et l'inflation, qui s'élevait à 140 % en moyenne annuelle en 1990-92, était tombée en dessous de 10 % en 1995-97. On estime que le revenu

Principaux indicateurs sociaux

| Indicateur (dernière année connue) | Cambodge | RDP lao | Asie de l'Est et Pacifique | |
|--|------------------|---------|----------------------------|------------------------|
| | | | Afrique sub-saharienne | Afrique sub-saharienne |
| Espérance de vie à la naissance | 54 | 53 | 69 | 52 |
| Mortalité infantile (pour 1.000 enfants nés vivants) | 103 | 101 | 39 | 91 |
| Mortalité des moins de 5 ans (pour 1.000 enfants nés vivants) | 147 | 140 | 47 | 147 |
| Mortalité maternelle (pour 100.000 enfants nés vivants) | 900 | 650 | ... | ... |
| Pourcentage d'analphabétisme | | | | |
| Adultes | 38 | 43 | 17 | 41 |
| Femmes | 51 | 56 | 24 | 53 |
| Pourcentage net de scolarisation primaire | | | | |
| Garçons et filles | 97 | 77 | 99 | ... |
| Filles | 90 | 66 | 98 | ... |
| Accès à l'eau potable (pourcentage de la population) | 13 | 39 | 84 | 45 |
| Médecins (pour 1.000 personnes) | 0,0 ¹ | 0,2 | 1,4 | ... |
| Lits d'hôpital (pour 1.000 personnes) | 2,0 | 2,6 | 2,1 | 1,2 |

Source : Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde* (Washington, 1999)

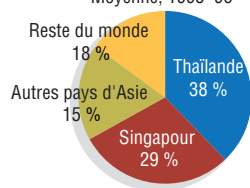
... : données non disponibles.

¹ Moins de 0,1.

Exportations par destination et engagements d'investissement direct étranger par origine

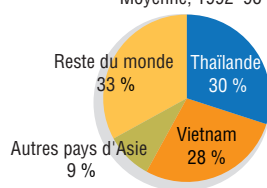
Cambodge : exportations par destination

Moyenne, 1995-96



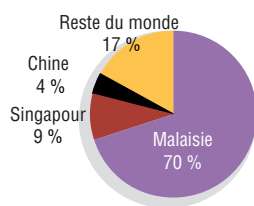
RDP lao : exportations par destination

Moyenne, 1992-96



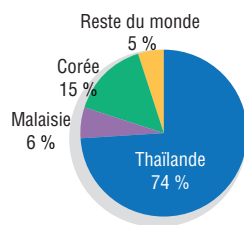
Cambodge : engagements d'investissement direct étranger par origine

Moyenne, 1994-96



RDP lao : engagements d'investissement direct étranger par origine

Moyenne, 1992-96



Source : estimations des services de la Banque mondiale sur la base de données gouvernementales

par habitant est passé d'environ 150 dollars en 1991 à près de 300 dollars en 1997. En RDP lao, la croissance annuelle du PIB s'est élevée à 7 % en moyenne entre 1992 et 1997, ce qui permettait au pays d'espérer sortir, d'ici à 2020, de la catégorie des pays les moins avancés.

La croissance et la stabilité que connaissait l'Asie avant le déclenchement de la crise favorisaient les efforts de réformes intérieures du Cambodge et de la RDP lao et leur donnaient la possibilité de développer leur économie. Cependant, les deux pays dépendaient beaucoup de la région pour leurs exportations, de même que comme source d'épargne étrangère abondante et de recettes fiscales tirées du commerce extérieur, et ils étaient par là même vulnérables à un ralentissement de l'activité régionale (voir le graphique).

Apparition de faiblesses, ralentissement des réformes

La crise financière régionale provoquait des secousses défavorables aux deux économies, mais leur vulnérabilité à de tels chocs s'était en fait accrue avant la crise. L'élan des réformes ayant beaucoup ralenti dans l'un et l'autre pays, et des faiblesses sous-jacentes n'avaient pas été corrigées.

Au Cambodge, les réformes structurelles avaient perdu de l'élan avec la montée des tensions politiques au premier semestre de 1997, puis s'étaient considérablement ralenties au second du fait de la persistance des incertitudes politiques. La faiblesse de la mobilisation des recettes et de la gestion des dépenses publiques était exacerbée par les carences de la gestion des affaires publiques, les donateurs commençaient à suspendre les décaissements en raison de l'instabilité politique et la confiance des investisseurs privés baissait. Ces évolutions accroissaient la vulnérabilité de l'économie aux chocs extérieurs. En RDP lao aussi, les réformes intérieures étaient en perte de vitesse depuis 1997. La faiblesse de la gestion macroéconomique était aggravée par la laborieuse recherche d'un consensus sur le processus de décision, aussi était-il encore plus diffi-

cile aux pouvoirs publics de réagir rapidement à la dégradation macroéconomique.

Dans les deux pays, le système bancaire souffrait sérieusement de l'insuffisance des cadres réglementaires et prudentiels et d'une capacité de gestion financière médiocre. Les prêts improductifs sont un problème en RDP lao, tandis qu'au Cambodge c'est le nombre excessif de banques, dont plusieurs sont dans une situation précaire, qui est préoccupant.

Baisse des apports d'investissement

Dans le sillage de la crise régionale, les investissements directs étrangers engagés en RDP lao ont diminué de 91 % en 1997, tandis que les flux effectifs se contractaient de 41 %. Le Cambodge a connu un recul des apports d'investissement estimé à 45 % pour 1997, ainsi qu'une chute de quelque 35 % des nouveaux engagements d'investissement par rapport à 1994-96. Au Cambodge, le recul tient aussi

aux bouleversements politiques intérieurs qui ont culminé avec le renversement du Premier Ministre, le Prince Norodom Rannaridh, en juillet 1997, avec un impact notable sur les résultats économiques du pays.

Les deux monnaies ont commencé à perdre de leur valeur. La chute du riel a été initialement moins vertigineuse que celle des autres monnaies asiatiques en raison de la dollarisation très poussée de l'économie cambodgienne. Le kip laotien, en revanche, était particulièrement exposé à la forte instabilité monétaire régionale du fait de ses liens étroits avec le baht. Entre juillet 1997 et juin 1998, il a baissé de 70 % par rapport au dollar. L'inflation a commencé d'augmenter, beaucoup plus fortement en RDP lao qu'au Cambodge, et ses conséquences sociales ont été marquées (voir l'encadré). Dans les deux pays, la perte de confiance dans l'ensemble de l'économie et dans la monnaie a entraîné des sorties de capitaux du système bancaire.

Des chocs par ailleurs atténués

Dans les deux pays, l'intégration limitée aux marchés mondiaux de capitaux et la quasi-absence d'entrées de capitaux à court terme, qui sont plus instables, ont protégé l'économie de la contraction brutale du crédit et de la fuite accélérée des investissements de portefeuille observés ailleurs dans la région.

Dans le cas du Cambodge, l'impact de la crise régionale et de la crise politique intérieure sur le solde des transactions courantes a été aussi tempéré par la forte augmentation en 1997 des exportations de vêtements, les principaux débouchés se trouvant hors de la région et surtout aux États-Unis et en Europe. Le pays a pu ainsi porter ses réserves à 2,5 mois d'importations et compenser la baisse de 14 % des recettes du tourisme provoquée par les inquiétudes que suscitaient les bouleversements politiques. Mais le facteur le plus important a peut-être été la dollarisation très poussée de l'économie cambodgienne — de 70 à 90 % des transactions ont lieu en dollars, et les avoirs et engagements des banques commerciales sont exprimés presque uniquement en devises —,

Les effets sociaux de la crise asiatique

Pour des pays aussi pauvres que le Cambodge et la RDP lao, des modifications relativement faibles de la situation sociale et du niveau de vie peuvent être préoccupantes. L'impact de la crise sur les ménages dépend de divers facteurs : participation à l'économie monétisée et dépendance à l'égard des biens et autres intrants importés. Des évaluations qualitatives portant sur certaines communautés des deux pays permettent de se faire une première idée des effets initiaux de la crise et des mesures prises pour y faire face.

Cambodge

- Ce sont les collectivités rurales et les groupes les plus pauvres rémunérés en riels qui ont le plus souffert de l'inflation. Les fonctionnaires, dont le traitement en riels est fixe, ont été aussi touchés. Les travailleurs payés en dollars ont été moins affectés.

- Dans certaines zones, la sécheresse et de fortes exportations illégales de riz vendu en Thaïlande et au Vietnam ont provoqué de graves pénuries alimentaires. En outre, le ralentissement de l'activité économique a restreint les sources de complément de revenus. De plus en plus de femmes et d'enfants se livraient à la prostitution, ce qui fait planer la menace d'une augmentation des taux — déjà élevés — de transmission du virus VIH et d'incidence du sida.

- L'exode rural s'est accéléré, au détriment d'infrastructures et de ressources sociales et économiques limitées. Les

maladies dues aux mauvaises conditions de logement, à la malnutrition et au manque d'eau potable sont très répandues.

- Les réfugiés rapatriés de Thaïlande éprouvent d'énormes difficultés de réinstallation.

RDP lao

- Une inflation annuelle à trois chiffres et le renchérissement considérable des produits de base ont réduit les revenus et le pouvoir d'achat réels, imposant des modifications dans le régime alimentaire et l'épargne, les dépenses d'habillement sont réduites et les ménages non agricoles produisent à présent une part accrue de leur nourriture.

- Les fournitures scolaires et les médicaments, dont les prix ont nettement augmenté, ne sont plus à la portée de nombreuses familles rurales pauvres.

- Les cultivateurs aisés ont bénéficié de la hausse des prix agricoles sur les marchés thaïlandais et d'un taux favorable baht/kip, mais les paysans pauvres ou mal placés pour accéder aux marchés ont connu une érosion sensible du revenu réel et une dégradation des conditions de vie.

- Les mouvements traditionnels de main-d'oeuvre se sont modifiés. Les travailleurs chinois migrant moins volontiers pour les chantiers de la province d'Oudomxay en raison de la baisse du kip par rapport au yuan, des possibilités d'emploi ont été créées pour les Laotiens, tandis que les Laotiens travaillant en Thaïlande sont incités à rentrer chez eux par la concurrence accrue de la main-d'oeuvre thaïlandaise, même pour des emplois non qualifiés.

ce qui a contribué à amortir l'impact du choc extérieur sur le taux de change et les pressions inflationnistes.

La RDP lao a maintenu son taux de croissance à près de 7 % en 1997, en raison surtout de conditions atmosphériques favorables qui ont permis au secteur agricole d'obtenir de bons résultats. La croissance est tombée à 4 % en 1998.

Des mesures inappropriées

Étant donné la grande dollarisation de l'économie et l'efficacité limitée de la politique monétaire, les pouvoirs publics cambodgiens ont mené une politique budgétaire prudente qui leur a permis de limiter le recours au financement bancaire et de maîtriser les pressions inflationnistes. Depuis la crise, ils ont maintenu cette gestion prudente du budget. Cependant, l'ajustement budgétaire, de qualité médiocre, n'est pas soutenable. Les recettes ayant été inférieures aux attentes (pour cause de baisse du produit des taxes sur le commerce extérieur, d'une mobilisation insuffisante des recettes et de la perturbation de l'activité économique et de la fonction publique qu'ont provoquée les troubles politiques) et les budgets de la défense et de la sécurité ayant donné lieu à des dépassements, les pouvoirs publics ont trop recouru à la compression des dépenses, en particulier les dépenses civiles non salariales dans des domaines tels que ceux de la santé et de l'enseignement, afin d'atteindre l'équilibre budgétaire et de préserver la stabilité macroéconomique. Reconnaissant que l'ajustement budgétaire doit être amélioré, le Cambodge a entrepris de démobiliser les militaires et de les réintégrer dans la société, et il a institué la TVA.

Dans la RDP lao, en revanche, des politiques monétaire et budgétaire inappropriées ont multiplié l'impact des effets dé-

favorables de la crise sur la stabilité macroéconomique intérieure. Alors qu'un durcissement macroéconomique, en particulier monétaire, s'imposait pour inverser ou du moins enrayer la baisse de confiance dans la monnaie et l'économie, on a observé une expansion monétaire considérable liée au financement extrabudgétaire des mesures gouvernementales prises pour assurer l'autosuffisance alimentaire, accélérant la perte de confiance des investisseurs et la «dékipation» de l'économie.

La politique budgétaire s'est relâchée : par rapport aux niveaux prévus, les recettes ont baissé, les dépenses en capital ont augmenté et le déficit budgétaire a progressé de plus de 1,5 % du PIB en 1996/97. En outre, le contrôle monétaire a fléchi, les instruments de contrôle direct ayant été abandonnés sans être remplacés effectivement par des instruments indirects. La croissance monétaire rapide a alimenté la spirale inflationniste, enclenchant un cercle vicieux d'expansion et d'accommodements monétaires, d'inflation, de perte de confiance croissante, de rejet et de dépréciation du kip.

Les faiblesses du secteur financier ont été à la fois une cause et une conséquence de cette mésorientation de la politique économique. Des taux d'intérêt réels négatifs, une inflation rapide et les anticipations de dévaluation ont sapé la confiance dans le secteur financier, maintenant l'épargne à de bas niveaux.

En mai 1999, le kip avait perdu plus de 80 % de sa valeur de juillet 1997 par rapport au dollar, et l'inflation s'était vivement accélérée et dépassait 150 % en rythme annuel. L'instabilité macroéconomique persistante de la RDP lao contraste fortement avec le retour à la stabilité de la plupart des autres pays de la région et souligne la nécessité vitale d'une gestion macroéconomique vigoureuse pour affronter les chocs extérieurs.

Gestion économique

Les deux pays entreprennent de remédier aux problèmes structurels de fond de leur économie, mais des efforts supplémentaires s'imposent pour retrouver la croissance plus rapide des années récentes. La plupart des économies de la région sont en voie de stabilisation et ont intensifié leurs efforts de réforme et de reprise. Étant donné les projections de baisse des apports d'investissement extérieur à l'ensemble de la région et de la demande régionale d'exportations dans l'avenir immédiat, le Cambodge et la RDP lao ne peuvent se permettre de rester à la traîne.

Le sentiment de stabilité politique accrue qui existe à présent au Cambodge, de même que le regain récent de confiance des investisseurs et de l'appui international, est encourageant, mais les faiblesses sous-jacentes n'en doivent pas moins être corrigées. Il est essentiel de parvenir à un équilibre budgétaire soutenable en améliorant la mobilisation des recettes, notamment dans le secteur forestier, en renforçant l'administration, y compris celle de l'impôt, en éliminant une partie des nombreuses exonérations fiscales et en améliorant la justification de l'emploi des fonds et la transparence de la gestion économique. Le Cambodge doit aussi accroître l'efficacité de l'allocation des ressources et l'efficacité technique en majorant la part des dépenses allant à la santé, à l'enseignement et au développement rural.

Le secteur bancaire cambodgien est encore dans l'enfance, et il reste beaucoup à faire pour édifier un système financier assez robuste pour soutenir un développement fondé sur l'économie de marché, et notamment mettre en place un cadre réglementaire et prudentiel, de même que des structures de surveillance, solide et transparent. De grandes réformes sont nécessaires à plus long terme afin d'améliorer la compétitivité de l'économie, étant donné, en particulier, sa dollarisation très poussée.

Pour la RDP lao, la priorité immédiate est de retrouver la stabilité macroéconomique et financière. Des interventions décisives sont nécessaires pour resserrer les politiques monétaire et budgétaire afin de stabiliser le taux de change et de

tempérer les pressions inflationnistes. Dans le secteur financier, la gravité de la situation exige des actions menées parallèlement à un vaste programme de restructuration destiné à améliorer effectivement la capacité d'intermédiation des banques. La RDP lao devra également s'attaquer aux contraintes structurelles qui s'opposent à la croissance, et en particulier créer des conditions plus propices à l'investissement et à l'activité des entreprises afin de rétablir les apports d'investissement étranger et de stimuler l'exportation.

Inévitablement, la reprise au Cambodge et en RDP lao dépendra dans une large mesure du redressement des économies régionales de plus grande taille. Il est néanmoins possible d'atténuer fortement les effets défavorables des menaces extérieures en menant des politiques intérieures appropriées, en renforçant le secteur financier et en augmentant la capacité de gestion économique et de réaction aux chocs extérieurs.

L'appui des donateurs internationaux sera crucial. Depuis que la crise a éclaté, l'essentiel de leur attention et de leur appui s'est porté sur des économies asiatiques de plus grande taille. Plus récemment, toutefois, ils se sont dits prêts à soutenir les petites économies de la région qui démontreraient leur détermination à l'égard des réformes et d'une croissance durable.

Étant donné que les tigres meurtris d'Asie de l'Est se rétablissent et retrouvent leur tranchant compétitif, la profondeur et la rapidité des réformes des petites économies de la région revêtent une importance encore plus grande. Une forte capacité institutionnelle, une bonne administration des affaires publiques et une saine gestion économique seront indispensables pour que ces économies puissent tirer parti de la reprise, et ce sont dans ces domaines que le Cambodge, la RDP lao et leurs partenaires dans le développement doivent concentrer leurs efforts. **F&D**

Le présent article se fonde sur deux études préparées par l'Unité pour la lutte contre la pauvreté et pour la gestion économique de la Banque mondiale, Bureau régional Asie de l'Est et Pacifique : «Effects of the Asian Crisis on Lao PDR» (février 1999) et «Effects of the Asian Crisis on Cambodia» (mars 1999).



M^{me} Ngozi Okonjo-Iweala est Directrice des opérations, Unité sous-régionale Asie du Sud-Est et Mongolie du Bureau régional Asie de l'Est et Pacifique à la Banque mondiale.



M^{me} Victoria Kwakwa est économiste senior, Unité pour la lutte contre la pauvreté et pour la gestion économique du Bureau régional Asie de l'Est et Pacifique à la Banque mondiale.



M^{me} Andrea Beckwith est consultante, Unité sous-régionale Asie du Sud-Est et Mongolie du Bureau régional Asie de l'Est et Pacifique à la Banque mondiale.



M. Zafar Ahmed est économiste à l'Unité sous-régionale Asie du Sud-Est et Mongolie du Bureau régional Asie de l'Est et Pacifique à la Banque mondiale.