

L'ajustement structurel de l'île Maurice

*François Ecalte**
*Patricia Lauthé**
*Fabrice Lenseigne**

A la fin des années soixante-dix, l'île Maurice était encore un exemple typique de pays en développement dont l'insertion internationale reposait essentiellement sur un seul produit, le sucre. La crise économique qui se déclenche à cette époque, due entre autre à la chute des cours et à de mauvaises récoltes, est l'occasion pour l'île d'amorcer un tournant décisif dans son mode de développement, et de devenir ainsi en quelques années un des pays de l'Afrique subsaharienne qui parvient à améliorer sa compétitivité, à diversifier ses exportations, à maîtriser les équilibres internes et à garantir une relative prospérité. Cette politique d'ajustement réussie s'explique bien sûr par les mesures prises sur recommandation des instances internationales, mais aussi par les spécificités de l'île, sur le plan démographique, éducatif, bancaire, qui sont également rappelées ici.

Rares sont les pays de l'Afrique subsaharienne à avoir connu une croissance significative au cours de la dernière décennie. L'île Maurice constitue l'un de ces cas peu communs. Le PIB par tête y a augmenté de 2,3 % par an de 1979 à 1987 grâce à la vigueur des exportations et à une restructuration profonde de son économie.

Au cours des années 1981 à 1987, l'île a ainsi réussi un redressement notable de sa situation économique après avoir connu une crise grave en 1980. Ce résultat est souvent présenté comme un des exemples de succès des politiques d'ajustement structurel préconisées par les institutions économiques multilatérales. On verra, en effet, que la politique économique de l'île a été conforme aux dispositions habituelles des

* *François Ecalte est chef du bureau des pays non européens, direction de la prévision, ministère de l'Économie, des Finances et du Budget ; Patricia Lauthé et Fabrice Lenseigne sont membres de ce bureau.*

programmes d'ajustement structurel et que les effets de cette politique y ont correspondu aux enchaînements vertueux généralement attendus d'un tel traitement. Le test de quelques équations de comportement permet d'appuyer cette analyse.

Mais ce succès tient sans doute aussi à quelques avantages spécifiques de l'île et à la mise en place, préalablement à l'ajustement des prix relatifs, de dispositifs permettant d'assurer un transfert de ressources vers le secteur exportateur. Ce trait différencie l'île d'autres pays où des plans d'ajustement analogues n'ont pas eu la même réussite. L'évolution récente de son économie met toutefois en évidence certaines limites de la stratégie de développement de l'île Maurice qui seront précisées.

Le redressement de l'économie

En 1980, l'île Maurice a enregistré une chute de 10 % de son PIB en volume, une hausse des prix à la consommation de 42 %, un taux de chômage de 23 %, un déficit des échanges de biens et de services non-facteurs rapporté au PIB de 10 % et un déficit budgétaire rapporté au PIB de 10 %¹.

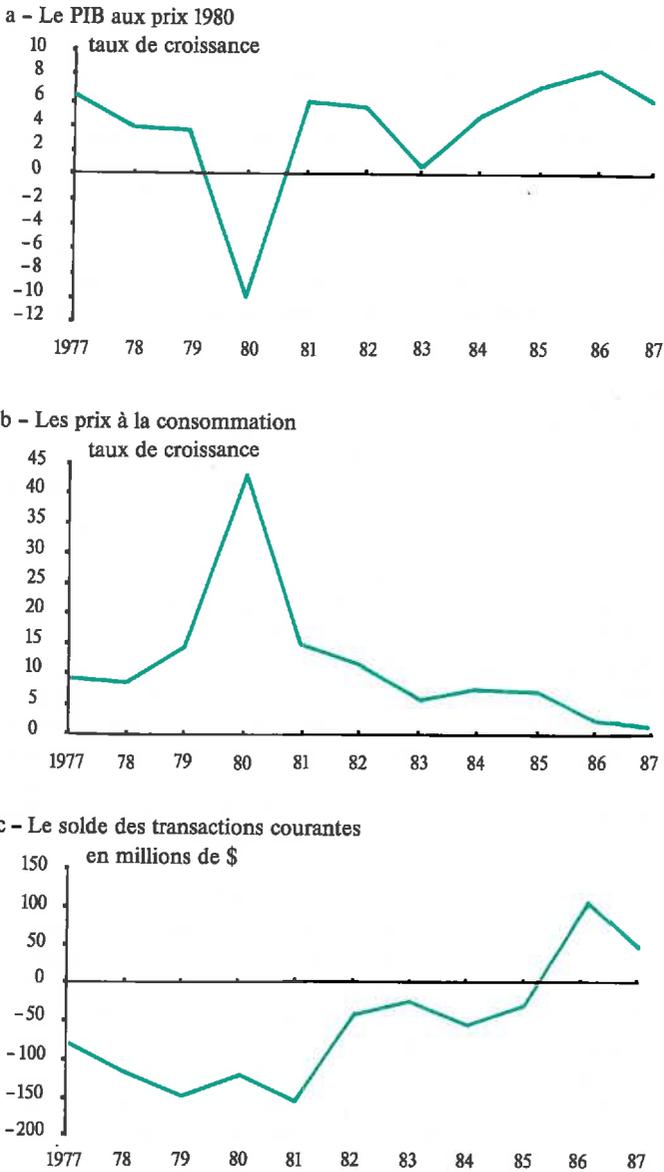
En 1987, les échanges de biens et services non facteurs dégageaient un excédent rapporté au PIB de 2,6 %, le déficit budgétaire était ramené à 4 % du PIB et l'inflation semblait maîtrisée (+ 0,6 %). Ces résultats ont été accompagnés d'une croissance sensible du PIB en volume (+ 3,3 % par an de 1979 à 1987), de l'emploi (+ 2,9 % et + 13,6 % pour le seul emploi salarié dans l'industrie manufacturière) et du niveau de vie (+ 2,3 % pour le PIB par tête et + 1,3 % pour la consommation par tête en volume). En 1987, l'île Maurice avait le PIB par tête (1500 dollars) le plus élevé de l'Afrique subsaharienne derrière le Gabon et les Seychelles (graphique 1).

Elle a ainsi atteint les objectifs du « carré magique » alors que les autres pays de l'Afrique subsaharienne voyaient leur niveau de vie diminuer, sans que les déficits de leurs échanges extérieurs et de leurs finances publiques ne soient réduits. Le PIB par tête a ainsi baissé de 1 % par an dans la zone subsaharienne au cours de cette période. Ces résultats peuvent être rapprochés de la politique d'ajustement structurel mise en place dès la fin des années soixante-dix.

1. Les chiffres cités dans cette étude sont tirés des statistiques du FMI et de la Banque mondiale.

GRAPHIQUE 1

Les principales données économiques de l'île Maurice



Sources : Statistiques du FMI et de la banque mondiale.

La politique d'ajustement

A la fin des années soixante-dix, l'île Maurice a été confrontée aux chocs pétroliers et à une réduction de ses exportations de sucre due à la baisse des cours mondiaux et aux mauvaises récoltes liées au passage de cyclones. Or le sucre représentait alors 68 % des exportations de l'île. Celle-ci constituait un bon exemple d'un pays en développement fortement dépendant de l'exportation d'un unique produit de base.

La dégradation des principaux indicateurs macroéconomiques (balance des transactions courantes, taux d'inflation...) l'a conduite, sous l'impulsion des institutions monétaires internationales, à prendre très vite, c'est-à-dire dès 1979, des mesures d'ajustement. Celles-ci ont, de manière classique, combiné des mesures de stabilisation à court terme de la demande interne et des mesures d'ajustement structurel des prix relatifs.

La politique conjoncturelle menée en 1979 a ainsi été caractérisée par des actions restrictives dans les domaines budgétaire et monétaire. La consommation publique à prix constants a diminué de 1,3 %. Les investissements publics ont baissé de 20 % en volume. La masse monétaire (M2) a augmenté de 7 % alors que le PIB en valeur s'accroissait de 22 %.

Cette politique a provoqué une forte récession en 1980. Le PIB en volume a diminué de 10 %, la consommation privée de 3 % et la FBCF de 40 %. La croissance a repris en 1981-1982 à la faveur d'une reconstitution des stocks et d'une progression des exportations. Les politiques budgétaire et monétaire ont été relâchées en 1983 au vu de l'amélioration de la balance des transactions courantes. Les échanges extérieurs se sont alors à nouveau dégradés en 1984 puis les mesures d'ajustement des prix relatifs ont fait sentir leurs effets à travers une forte croissance des exportations.

Ces mesures ont surtout concerné les prix relatifs du travail, du capital et de la monnaie.

Le salaire réel a été réduit de 9 % en 1979, de 8 % en 1980 et de 2 % par an de 1980 à 1986. Cette baisse a été permise par un étroit contrôle de l'Etat sur la fixation d'une large part des rémunérations du secteur privé. Le taux d'intérêt réel qui était de - 6,7 % sur la période 1970-1980 a été relevé à partir de 1981 et s'est élevé en moyenne à + 4,2 % sur la période 1981-1987. La roupie a été dévaluée de 152 % de 1979 à 1983 par rapport à un panier de monnaies (dollar, livre, franc) représentatif de son commerce extérieur alors que, pendant cette période, les prix à la consommation ont seulement augmenté de 90 %. De 1983 à 1988, l'île Maurice a stabilisé la roupie par rapport aux monnaies de ses principaux partenaires commerciaux.

Cet ajustement des prix relatifs a entraîné à partir de 1983 une forte croissance grâce aux mécanismes suivants.

Les mécanismes de l'ajustement

Les effets de la baisse du salaire réel

La baisse du salaire réel a permis, au prix d'effets récessifs dans un premier temps, de contenir les tensions inflationnistes dues à la dévaluation et au renchérissement des importations. Elle a en particulier contribué à modérer la hausse des prix dans le secteur exportateur. De 1979 à 1987, le prix des importations s'est accru de 11,5 % par an en roupies, le prix du PIB de 10,2 % et le prix des exportations de 7,7 %.

Conjuguée avec la dévaluation de la roupie, cette baisse des salaires réels a permis une diminution de 1,7 % par an du prix des exportations en dollars. Les produits du textile et de l'habillement exportés par l'île Maurice sont ainsi devenus particulièrement compétitifs ce qui a entraîné un développement très rapide des exportations industrielles à partir de 1984. Au milieu des années quatre-vingt, l'île bénéficiait d'une main-d'œuvre parmi les moins chères du monde.

La baisse du salaire réel a aussi été à l'origine de la très forte croissance de l'emploi à travers le développement des exportations mais aussi à travers une faible substitution du capital au travail. Les gains de productivité n'ont pas dépassé 0,5 % par an, et le développement de l'île a été très riche en emplois.

L'estimation d'équations d'emploi et d'exportation pour l'île Maurice met en effet en évidence la sensibilité de ces deux variables aux variations du salaire réel. L'élasticité de l'emploi au salaire réel serait d'environ - 0,5 et celle des exportations de - 0,4 (encadré).

Les équations estimées pour l'île Maurice ¹

Equation d'emploi

$$dE = -1,136 + 0,657 dPIB - 0,352 dSAL + 0,254 dSAL_{-1} \\ (-1,67) \quad (3,66) \quad (-1,93) \quad (1,70) \\ -0,618E_{-1} + 1,190PIB_{-1} - 0,297SAL_{-1} \\ (-4,21) \quad (4,38) \quad (-2,26)$$

E = Emploi manufacturier
PIB = PIB manufacturier en volume
SAL = Salaire manufacturier

Les variables sont exprimées en logarithmes ; chiffres entre parenthèses : t de student.

R² = 0,882 DW = 2,21 Période : 1971-1986

Equation d'importation

$$I = -1,24 + 0,89 \text{ PIB} + 0,0024 X - 0,12 \text{ TREND} \\ (-1,57) \quad (5,48) \quad (6,78) \text{PM} \quad (-1,08) \\ - 0,16 C1 - (0,074) C2 \\ (-1,25) \quad (-0,61)$$

I = Importations en volume

PIB = PIB marchand en volume

X = exportations en valeur sur prix des importations.

PM = mesure du pouvoir d'achat des exportations.

TREND = Trend temporel reflétant une réduction du contenu en importations de la croissance.

C1 = Prix d'importation sur prix de la valeur ajoutée de 1970 à 1981. Mesure de la compétitivité des importations.

C2 = même variable de 1982 à 1986.

Variables exprimées en logarithmes. Chiffres entre parenthèse = t de student.

R2 = 0,98 DW = 1,92 Période 1970-1986

Equations d'exportation

$$Dx = -0,60 + 1,48 d DM - 1,08 X_1 + 1,19 DM_1 - 0,35W/W_2 \\ (-0,87) \quad (3,64) \quad (-3,59) \quad (3,58) \quad (-2,20)$$

X = Exportations en volume

DM = Demande mondiale (Importations en volume de l'OCDE)

W = Salaire manufacturier. Mesure de la compétitivité des exportations.

Variables en logarithmes. Chiffres entre parenthèses = t de Student.

R2 = 0,80 DW = 1,91 Période = 1972-1986

1. Les équations ont été estimées au sein des bureaux A2 et B3 de la direction de la prévision.

Les effets de la dévaluation

La hausse du prix en roupies des importations (effets de la dévaluation et de la hausse des prix mondiaux), la chute du PIB et la réduction des ressources en devises procurées par les exportations (conséquence de la diminution de la demande mondiale et des aléas climatiques qui ont affecté la récolte de sucre) se sont conjuguées pour entraîner une réduction des importations en volume de 1980 à 1982. Sur l'ensemble de la période 1980-1987 elles se sont accrues nettement moins vite que le PIB (+ 3,4 % par an contre + 5,8 % pour le PIB).

L'estimation d'une équation d'importation (encadré) montre en effet que les importations en volume sont sensibles aux variations de leurs prix, du PIB et du pouvoir d'achat des exportations.

Grâce à la baisse du salaire réel et à des politiques budgétaires et monétaires restrictives, l'inflation importée a eu un impact amoindri sur le prix des exportations. Leur compétitivité a été améliorée par la dévaluation et leur volume a fortement augmenté à partir de 1984.

En 1980, le sucre représentait 68 % des exportations. La dévaluation n'a pas entraîné un développement sensible des exportations sucrières. Comme pour la plupart des produits de base, l'élasticité-prix de la demande est faible. Mais surtout l'île bénéficie d'un quota important avec un prix garanti sur le marché européen dans le cadre des accords entre la CEE et les pays ACP. Les ventes sur le marché libre sont beaucoup moins élevées. La dévaluation a surtout permis d'accroître la rente sucrière exprimée en roupies.

En revanche, la dévaluation a induit à partir de 1984 une forte croissance des exportations de produits industriels, surtout dans le secteur du textile et de l'habillement (+ 23 % par an en volume de 1984 à 1987). Les produits industriels représentaient 40 % des exportations en 1987 contre 28 % en 1980 (le sucre était descendu de 68 % à 38 %). On trouve donc là un bon exemple de diversification d'un pays en développement.

L'île Maurice bénéficiant des accords de Lomé, ces exportations n'ont pas été contraintes par des contingentements en Europe ². Les quotas américains (accords multi-fibres) ne semblent pas non plus l'avoir gênée. La dévaluation a aussi permis une sensible progression des recettes touristiques à partir de 1986 qui se reflète dans les revenus des services non-facteurs (+ 39 % par an de 1986 à 1988). Le tourisme constitue la troisième activité de l'île par son importance après le textile et le sucre.

Les effets de la dévaluation sur les échanges en volume ont finalement été plus importants que ceux de la détérioration des termes de l'échange et du relèvement des intérêts versés à l'étranger en roupies. En 1986 la balance des transactions courantes était redevenue positive.

Les effets de la hausse du taux d'intérêt réel

La hausse du taux d'intérêt réel a été accompagnée d'un relèvement important du ratio épargne/PIB qui, tombé à 10,5 % en 1980, est monté jusqu'à 28,8 % en 1987 (la réduction du déficit public n'explique que 6 points d'augmentation). Les taux d'intérêt observés sont les taux d'escompte de la banque centrale. L'épargne ne peut avoir été stimulée que si les taux des placements financiers ou des dépôts dans les institutions bancaires ont suivi un même mouvement de hausse. Les informations sur ces taux ne sont pas disponibles dans les annuaires statistiques. Mais la croissance de la quasi-monnaie ayant été plus de deux fois plus rapide que celle de la monnaie, on peut supposer que les taux appliqués aux dépôts à terme, au moins, ont bien été relevés.

Le taux d'investissement (FBCF/PIB) a continué à décroître jusqu'en 1983 (17,5 %). Les perspectives de croissance et de profit dans le secteur exportateur ont alors permis sa remontée jusqu'à 26 % en 1987. Le haut niveau des taux d'intérêt ne

2. L'île Maurice s'est toutefois engagée à autolimiter certaines de ses exportations vers la CEE.

paraît pas avoir alors été un obstacle à cette reprise de l'investissement qui a été favorisée par une forte croissance des crédits aux entreprises privées (+ 26 % par an de 1983 à 1987). Ceci suggère que les contraintes de débouchés et de liquidité entraînaient plus la progression de l'investissement que le coût des fonds investis.

Les transferts de ressources vers le secteur exportateur

La dévaluation et la baisse des salaires réels ont permis de rendre les exportations de produits industriels compétitives et profitables. La hausse du taux d'intérêt réel a entraîné une mobilisation de l'épargne qui, investie dans le secteur industriel, a permis le développement des exportations. Celles-ci représentent 68 % du PIB et ont tiré derrière elles l'activité de l'île.

Le principal résultat attendu d'une politique d'ajustement structurel, à savoir un transfert de ressources du secteur abrité vers le secteur exposé, a ainsi été obtenu. Bien souvent ce transfert est freiné par une insuffisante mobilité des capitaux. A l'île Maurice, deux éléments ont sans doute contribué à faciliter ce transfert.

— Les exportations industrielles de l'île proviennent pour la plupart d'une zone franche. Celle-ci n'est pas caractérisée par un emplacement particulier mais rassemble l'ensemble des firmes exportatrices du pays qui sont disséminées sur le territoire. On en compte environ 600 qui emploient plus de 80.000 personnes. Elles bénéficient d'exonérations fiscales et d'avantages divers (prix de l'électricité moins élevé...). La fiscalité semble avoir bien favorisé le transfert de ressources vers le secteur exportateur. Mais la création d'une zone franche n'est pas une condition suffisante d'une croissance des exportations. Créée en 1970, celle de l'île Maurice n'a connu un véritable développement qu'avec la mise en place de mesures d'ajustement structurel au début des années quatre-vingt.

— Le système bancaire de l'île paraît assez développé par rapport aux autres pays de l'Afrique subsaharienne, ce que suggère le niveau élevé de ratios tels que M3/PIB (62 %) ou le bas niveau de ratios tels que base monétaire/monnaie (20 %) ³. On compte une douzaine d'établissements bancaires dont une moitié d'origine étrangère. L'épargne des ménages a ainsi pu être orientée par les banques vers des emplois dans l'industrie ou le tourisme. L'île Maurice souhaite d'ailleurs devenir le centre bancaire off-shore de l'Afrique orientale.

Mais plus de la moitié des capitaux des sociétés de la zone franche appartient à des habitants de l'île. Cette proportion est élevée pour une zone franche dans un pays en

3. Le bas niveau d'un ratio base monétaire/monnaie peut s'expliquer par un fort multiplicateur de crédit ou un faible poids de la monnaie fiduciaire dans la monnaie (M2) donc par un développement important du système bancaire.

développement et montre que l'épargne des ménages a aussi été investie dans le secteur exportateur sans l'intermédiaire des banques ou de l'Etat.

Les instruments classiques de la politique économique, fiscalité et gestion du crédit, ne suffisent pas à expliquer comment le secteur industriel de l'île Maurice a pu attirer suffisamment de capitaux et de main-d'œuvre. D'autres facteurs, plus spécifiques à l'île, ont pu faciliter sa reconversion.

Les conditions socio-démographiques sont particulièrement favorables. La politique de planification familiale a permis une baisse du taux de natalité et une sensible réduction du taux de croissance de la population, 1 % par an depuis 1980 contre 3 % dans les années soixante, alors que le reste de la zone subsaharienne connaît toujours une progression de 3 % par an. Les taux de scolarisation peuvent y être parmi les plus élevés d'Afrique sans que cela ne pèse trop sur les finances publiques (la gestion budgétaire est aussi facilitée par la quasi-absence de dépenses militaires). L'île dispose ainsi d'une main-d'œuvre relativement bien formée et mobile.

Les aides publiques reçues par l'île Maurice sont deux fois plus élevées par habitant que dans l'ensemble de l'Afrique subsaharienne. La France est le principal bailleur d'aide de l'île. En outre elle a bénéficié depuis quelques années d'un apport important de capitaux en provenance de Hong-Kong qui ont été investis dans sa zone franche à la suite des accords entre la Chine et la Grande-Bretagne sur l'avenir de Hong-Kong (l'île peut servir de tremplin pour exporter vers l'Europe à l'abri des quotas). Il résulte de ces apports extérieurs des ratios dette/PIB (44 %) et service de la dette/exportations (10 %) relativement modérés.

Enfin la stabilité politique de l'île et la diversité culturelle de sa population ont sans doute constitué des attraits pour les investisseurs. En raison de l'importance de la communauté d'origine asiatique (deux-tiers de la population), l'île constitue une bonne tête de pont en Afrique pour les investisseurs d'Asie.

Les limites de l'ajustement

La baisse du taux de chômage jusqu'à 3 % et les pressions exercées sur les salaires réels de 1979 à 1987 ont entraîné à partir de 1987 de fortes revendications salariales qui ont dû être satisfaites. De 1987 à 1989 les salaires ont été augmentés de 40 % et les prix à la consommation se sont accrus de 25 %. La compétitivité des exportations de l'île pourrait être remise en cause et la croissance de la consommation pourrait induire une progression trop rapide des importations. Ces risques ont commencé à se concrétiser en 1988 avec une annulation des excédents de la balance des paiements courants. Ils sont amplifiés par la hausse du prix du pétrole, celui-ci représentant environ 10 % des importations.

L'activité de l'île repose surtout sur des exportations de produits textiles de bas de gamme pour lesquels la compétitivité des prix joue fortement. L'île Maurice doit se diversifier vers des produits plus capitalistiques demandant une main-d'œuvre moins nombreuse mais plus qualifiée. L'échec d'expériences passées de diversification dans l'industrie électronique montre que cette reconversion ne se fera pas facilement. Les créneaux adaptés ne sont pas faciles à trouver. La diversification suppose en particulier une amélioration de la formation de la main-d'œuvre, en dépit de son niveau déjà relativement bon, qui demandera des délais assez longs.

Conscient de ces problèmes, le gouvernement mauricien a lancé un important programme de formation. Il compte aussi sur la modernisation du secteur sucrier et, éventuellement, sur une immigration plus importante pour dégager la main-d'œuvre nécessaire au développement de nouvelles activités. Celles-ci pourront être trouvées dans le tertiaire. L'île Maurice entend ainsi devenir un centre financier régional et la création récente d'une bourse de valeur répond à cet objectif.

L'urbanisation et l'industrialisation rapides de l'île, dont la densité dépasse 500 habitants par kilomètre carré, conduisent en outre à une dégradation de l'environnement et pourraient aussi avoir à moyen terme un impact négatif sur ses revenus touristiques et son activité. Le gouvernement mauricien cherche à résoudre rapidement ce problème avec l'aide de pays développés.

Conclusion

L'ajustement des prix relatifs du travail, du capital et de la monnaie a permis un développement sensible des exportations qui, après un inévitable délai d'adaptation de l'offre, a tiré l'île Maurice hors de la récession entraînée par la politique conjoncturelle restrictive menée dans un premier temps.

Les agents économiques ont réagi aux variations des prix relatifs comme le prévoient les programmes d'ajustement structurel. Le secteur exportateur ayant été rendu compétitif et potentiellement profitable a ainsi attiré des ressources importantes en capital et en main-d'œuvre qui ont été employées efficacement.

Malgré des ajustements semblables de leurs prix relatifs, de nombreux pays en développement n'ont pas connu un tel afflux de ressources investies avec efficacité dans le secteur exportateur. Le succès de cette stratégie dans le cas de l'île Maurice s'explique sans doute en partie par la mise en place, préalablement à l'ajustement des prix relatifs, de dispositifs permettant d'assurer le transfert rapide de ressources vers le secteur exportateur à partir du moment où celui-ci deviendrait profitable (politique fiscale, politique démographique et de formation, environnement attractif pour les capitaux extérieurs, système bancaire apte à mobiliser l'épargne...).

Mais le désir des salariés de profiter plus largement des fruits de la croissance pourrait, dans la situation de pénurie de main-d'œuvre que connaît l'île, remettre en cause son expansion si elle n'arrive pas à se diversifier dans des secteurs plus capitalistiques. Aussi serait-il inopportun pour l'île de relâcher la politique suivie jusqu'à présent alors que la perspective d'une croissance fondée sur des bases solides est encore lointaine. Les programmes d'ajustement structurel ne constituent que le début d'un long processus de développement qui nécessite des efforts constants.

Bibliographie

- Assidon E. : « île Maurice ; ajustement et développement », *revue Tiers Monde*, n° 122, avril-juin 1990.
- Banque mondiale : *Trends in developing economies*, 1989. *L'Afrique subsaharienne de la crise à une croissance durable*, 1989. *Mauritius — The sugar sector*, 1986.
- Barbier J.-P. et Veron J.-B. : « Les zones franches industrielles d'exportation, Haïti, Tunisie, Sénégal et Maurice », *Notes et études*, Caisse centrale de coopération économique, 1987
- Euromoney*, « Mauritius, an island of prosperity », supplément au numéro de septembre 1990.
- FMI : *Statistiques financières annuelles*. « L'économie mauricienne », *bulletins* du 16 décembre 1985 et février 1987.
- Guillaumont P. et S. : *Stratégies de développement comparées, zone Franc et hors zone Franc*, Economica, 1988.
- Jacquemont P. et Assidon E. : « Politiques de change et ajustement en Afrique », *Etudes et documents*, la Documentation française, 1989.
- Marchés tropicaux* : numéro spécial du 22 décembre 1989, numéro des 11 août 1989 et 15 juin 1990.

