CUDs
(Centre Universitaire de Dschang)

ORSTOM
(Institut Français de Recherche Scientifique pour le Développement en Coopération)

PROJET OCISCA

ATELIER INTERNATIONALE

CRISE ET AJUSTEMENT DANS LE CAMEROUN ORIENTAL:

CONFRONTATION DU LOCAL ET DU NATIONAL

27-29 avril 1992, Dschang

L'EVALUATION DES P.A.S. :
QUELQUES QUESTIONS DE METHODE

Alain VALETTE
Département SUD
ORSTOM Dakar

Si le succès d'une politique économique se mesurait au nombre d'études qu'elle suscite, celui des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) serait immense! En effet, cet ajustement qui a déferlé sur toute l'Afrique sub-saharienne au cours de la décennie 80, fait l'objet d'une multitude de travaux, théoriques ou empiriques, monographiques ou comparatifs, critiques ou laudateurs, au Sud comme au Nord.

Pourquoi cet intérêt unanime? Bien que les réponses puissent varier d'un pays à l'autre, d'une époque à l'autre, quatre séries de considérations expliquent généralement cet attrait.

Premièrement, l'application des mesures d'Ajustement Structurel (AS) s'est rapidement répandue sur la quasi totalité des pays africains, par exemple dans 10 Etats sur 12 de la Zone Franc (1), dans 14 des 16 pays de la CEDEAO. Il s'est ainsi construit en quelques années un phénomène massif qui, malgré les modulations nationales, repose sur un corps uniforme d'objectifs et de mesures. Il est rare qu'un faisceau de références connaisse ainsi une telle simultanéité et une telle extension en si peu de temps.

Ensuite, l'AS possède un contenu idéologique fort et visible, véritable incitation à la controverse. Cet aspect doctrinal appelle partout à une rupture avec les choix antérieurs, y compris dans les pays qui, comme la Côte d'Ivoire ou le Kenya, passaient pour des chantres de l'option libérale. Au

(1) Les deux pays n'ayant pas encore formalisé d'accords avec le FMI sont les Comores et le Burkina. Mais ce dernier, outre qu'il est en négociation, applique dès à présent des réformes de type AS.

nom de la rigueur financière et du marché , l'AS attaque ces formes de libéralisme apparent aussi radicalement que les systèmes qui s'affichaient ouvertement planificateurs et interventionnistes.

Troisièmement, les conditions de mise en oeuvre de ces politiques prêtent particulièrement à discussions et analyses. On veut bien sûr évoquer l'impression largement partagée que l'AS est une sorte de diktat de bailleurs de fonds étrangers et qu'il représente, par son caractère imposé, une forme de néo impérialisme. Même si la nécessité d'un "ajustement", au sens de remise en ordre, n'est plus guère contestée - peut-on indéfiniment dépenser plus qu'on ne produit quand on n'est pas les USA? - les modalités de cette opération de police économique heurtent, spécialement sur deux aspects: d'une part, l'existence d'un important déséquilibre dans les pouvoirs de négociation entre des Etats isolés et un front solidaire de bailleurs (1), ce dernier étant, de plus, beaucoup mieux armé dans l'expertise macro-économique que chacun des gouvernements nationaux pris isolément; d'autre part, le caractère "touche à tout" des fameuses conditionnalités. Celles-ci dépassent en effet rapidement la sphère financière pour prôner des réformes institutionnelles qui froissent les légitimités nationales (les conditionnalités peuvent aller jusqu'à imposer le nombre de ministères d'un gouvernement).

Une quatrième source de cet intérêt pour l'AS vient précisément de cette translation de la sphère économique vers le politique et le social. Alors qu'au départ sont en cause les champs habituels de l'économiste, avec ses arguments et ses instruments, il apparaît bien vite que c'est l'ensemble de la société civile, les institutions, les systèmes de pouvoirs qui sont également concernés (Hugon, 1989). Si bien que, en plus des techniciens de l'économie, s'insèrent dans le débat les politologues, les sociologues et, plus globalement, le monde politique et une grande partie des intelligentsias nationales. Cet élargissement de l'analyse tient d'abord au fait que, l'AS agissant comme une rupture, les gouvernants ont été contraints de rechercher un minimum d'adhésion civique et donc d'expliquer et d'argumenter, suscitant ainsi une prise de conscience collective

(1) Si le FMI et la Banque Mondiale se voient souvent reprocher cette position de "gendarmes du monde", il faut garder à l'esprit que les partenaires bilatéraux participent également à "l'embrigadement" et sont même parfois les plus engagés financièrement (c'est souvent le cas, en Afrique francophone, pour la France au travers de sa Caisse Centrale de Coopération Economique)

et des contestations en retour. Par ailleurs, nombre des réformes bouleversent les situations acquises, particulièrement les sources et pratiques de pouvoirs liées au contrôle de l'Etat. Pas étonnant dès lors que les PAS soient universellement l'objet d'une considération attentive de la part de tous les analystes et acteurs de la vie politique et sociale.

Cette littérature sur l'AS, outre une partie à caractère journalistique (ce qui n'enlève rien à son intérêt souvent réel), se décompose en deux grands ensembles. L'un concerne la critique - ou la défense - doctrinale et conceptuelle de ces programmes, critique que l'on peut qualifier d'externe quand elle récuse le modèle fondateur, d'interne quand elle conteste le bien fondé de telle ou telle argumentation sans mettre en cause l'option libérale de base. L'autre groupe de travaux s'en tient à une approche plus empirique et porte sur l'évaluation des PAS au sens large, c'est à dire sur la mesure des variables économiques, sur l'état d'avancement des réformes institutionnelles et sur les réactions des acteurs sociaux.

Nous n'aborderons ici que cette seconde catégorie d'études: les évaluations. Dans une première partie, en fonction de leur objet et de leurs méthodes, nous proposerons une typologie de ces évaluations qui, toutes, s'interrogent sur l'efficacité des PAS et cherchent à en mesurer les effets. Dans une seconde partie, on tentera de tirer les enseignements d'une expérience concrète, celle d'un observatoire de suivi de l'ajustement du secteur industriel au Sénégal mis en place en 1988.

I. LES DIFFERENTS TYPES D'EVALUATION DES PAS

Les PAS, qui mêlent politiques de stabilisation à court terme et politiques de remise en ordre à long terme (c'est ce qui leur vaut le qualificatif de "structurels"), qui combinent des objectifs macro-économiques et d'autres méso-économiques (ou sectoriels), qui associent des mesures d'ordre social à des décisions financières, se prêtent à bien des formes d'évaluation. Les analyses strictement économiques sont bien sûr les plus nombreuses. Mais plutôt qu'une distinction disciplinaire ou sectorielle, ce qui partage fondamentalement ces travaux - qui ont en commun une approche résolument empiriste -, c'est le niveau de perception de l'AS, c'est à dire le contenu que l'on en retient. On peut alors distinguer les évaluations qui

appréhendent l'AS essentiellement comme un modèle macro-économique, celles qui considèrent principalement les plans d'actions sectoriels ou zonaux, enfin celles qui y voient surtout un contexte particulier.

I.1. L'Ajustement Structurel comme schéma macro-économique: les évaluations de la légitimité opérationnelle.

On oublie souvent que le premier débat sur l'AS est d'ordre strictement interne et politique. En effet, un programme d'AS avec intervention du FMI et la Banque Mondiale ne peut démarrer qu'à la demande expresse d'un gouvernement. Et il est de nombreux cas où le choix de cet appel à un appui extérieur a donné lieu à de vives et longues discussions au sein des équipes gouvernementales (NSOULI, 1989). Une fois prise, et quelles que soient les appréciations que l'on peut porter sur le régime politique du pays, la décision d'appliquer un PAS acquiert une légitimité politique. La question qui se pose aussitôt est de savoir si cette légitimité est également fondée au plan économique, autrement dit si les décisions, souvent douloureuses, se traduisent par l'amélioration attendue des performances macro-économiques.

Tout programme d'ajustement se fixant comme double ambition de restaurer les grands équilibres (financiers, budgétaires, extérieurs) et de rétablir les conditions structurelles d'une croissance durable, les premières évaluations vont naturellement concerner la réalisation de ces objectifs.

Que s'agit-il de mesurer et comment le faire? Trois champs sont généralement retenus: situation macro-économique intérieure, position extérieure du pays, réformes structurelles. Même si des variantes nationales peuvent exister, les indicateurs sont toujours à peu près les mêmes. Ce sont, pour le premier domaine, le taux de croissance du PIB, le taux d'investissement (formation de capital/PIB), le déficit budgétaire et les créances sur l'Etat; pour la situation externe, le solde de la balance courante (déficit/PIB), le taux de croissance des exportations et l'endettement (encours de la dette/PIB et/ou service de la dette/exportations). Quant à l'évaluation des réformes de structure, elle concernera l'état d'avancement de tel ou tel projet considéré comme essentiel, par exemple la refonte d'un code douanier, la suppression des subventions ou le démantèlement du secteur parapublic.

Dès le démarrage d'un PAS, les instruments de ces évaluations en continu sont mis en place, à la fois par les services nationaux et par les bailleurs de fonds (1). Mais pour donner plus de recul et de portée à cette question de la pertinence opérationnelle des PAS en tant que cadres macro-économiques, on assiste depuis quelques années à la multiplication d'un autre ensemble de travaux qui ne raisonnent plus pays par pays, mais par groupes de pays, selon qu'ils sont ou non sous AS. L'idée est de comparer les performances entre pays "ajustés" et "non ajustés" afin de chercher des conclusions globales et définitives dans un sens favorable ou non (Guillaumont 1991, Jacquemot 1988, Leenhart 1991). Un tel travail nécessite un outillage statistique lourd et complexe que les pays du Sud ne possèdent pas. Aussi ces travaux émanent-ils tous des institutions du Nord et, parce que la question est méthodologiquement complexe (2), les conclusions en sont souvent très mitigées, y compris quand ces recherches émanent du FMI ou de la Banque Mondiale (Khan 1990, Thomas 1989). Sans entrer dans leur détail, trois principales techniques sont employées, portant toujours sur des aspects très macro-économiques:

* La "before-after approach" (avant-après), qui consiste à comparer des performances d'un groupe de pays avant la mise en place de PAS et après.

* La "with-without approach" (avec-sans), comparant des groupes de pays sous AS et des pays sans ajustement, ayant des tailles et des structures proches.

* La "target instrument approach" (cible-résultat) qui cherche à mettre en relation le degré de respect des conditionnalités et les performances.

(1) Il peut arriver que des désaccords sérieux interviennent dans les estimations entre services statistiques nationaux et FMI et Banque Mondiale. Ces divergences trouvent leur raison, soit dans des écarts méthodologiques, soit dans les approximations de mesure rendues nécessaires par l'impératif de rapidité de production de chiffres.

(2) Deux points notamment soulèvent d'immenses difficultés: comment évacuer certains facteurs sans rapport avec l'ajustement mais très corrélés avec les résultats enregistrés (ne serait-ce que les pluviométries différentielles par exemple)? Qu'est-ce qu'un pays sous ajustement structurel, sous entendu, la simple conclusion d'un accord formel avec le FMI ou la BM suffit-il à qualifier un pays d'"ajusté"? Faut-il prendre en compte la durée, l'exécution réelle, selon quels critères?

Malgré tous les raffinements statistiques dont elles peuvent être l'objet, ce type d'évaluations reste contesté. D'abord parce qu'elles reposent sur des concepts et des variables critiquables: que signifie un taux de croissance du PIB qui ignore le secteur informel, un déficit budgétaire que les artifices de la comptabilité publique peuvent biaiser? Ensuite, parce que ces évaluations laissent dans l'ombre des domaines clés comme l'emploi et la répartition des revenus. Enfin, parce qu'elles ne disent pratiquement rien des stratégies concrètes des acteurs et objets de l'ajustement que sont les producteurs de tous secteurs et les ménages.

On rétorquera au premier argument que le sens des évolutions calculées est rarement erroné et qu'à défaut de mesurer avec précision des valeurs absolues, ces évaluations permettent indéniablement de cerner les tendances. Pour répondre aux deux autres objections, d'autres formes d'évaluation sont effectivement nécessaires.

I.2. L'Ajustement Structurel comme Plans d'Actions: les évaluations par les observatoires spécifiques.

Pour pallier au caractère trop globalisateur, comptable et financier des évaluations du type précédent, la plupart des pays sous ajustement ont mis en place, avec plus ou moins de réussite et de persévérance, des dispositifs de suivi plus spécifiques, plus catégoriels, qui peuvent concerner un secteur (agriculture, industrie), un milieu (urbain, rural) ou un groupe d'agents économiques (ménages, micro-entrepreneurs). Ces systèmes d'évaluation portent des noms divers: "enquête permanente", "système d'information", "dispositif", etc. Par commodité, nous les désignerons ci-après sous le terme générique d'"observatoires".

Ces modes d'évaluation se différencient nettement des précédents dans la mesure où leurs champs sont beaucoup plus limités, où une attention spéciale est portée aux situations et aux comportements des acteurs de la vie économique et sociale face à la nouvelle donne créée par l'AS.

Là encore, les observatoires peuvent sensiblement différer d'un pays à l'autre. Il est néanmoins possible d'en dégager quelques tendances communes.

a) Leur création est souvent liée à deux modalités de

l'intervention de la Banque Mondiale apparues à la fin des années quatre-vingt: le projet Dimension Sociale de l'Ajustement (DSA) et les SECALS (Structural Adjustment Loans), nouvelle formulation des volets sectoriels des PAS. Ceci ne veut pas dire que tous les observatoires soient directement inclus dans ces opérations. Certains sont antérieurs, d'autres abordent la question des effets de l'AS de manière indirecte. Mais, d'une manière générale, cette officialisation d'une prise en compte des coûts humains (Banque Mondiale 1990) et cette préoccupation d'une approche à un niveau sous national, ont accéléré le déplacement du centre de gravité des évaluations vers le social et le méso-économique.

b) Le caractère opérationnel est très ouvertement privilégié. La charte constitutive de ces observatoires affirme toujours qu'il s'agit, certes, de suivre des évolutions, mais également de faire remonter une information aux décideurs pour qu'ils portent des correctifs éventuels aux orientations prises. Cet aspect de l'outil est présenté comme essentiel. Or, un tel retour impose plusieurs contraintes: rapidité de la collecte d'information, capacité d'analyse qui permettra d'évaluer les tensions et de faire des propositions, traduction dans un langage accessible aux politiques; enfin, et surtout serait-on tenté de dire, il est nécessaire que le pouvoir de persuasion du décideur qui reçoit les informations (en général ministre) soit suffisamment fort pour imposer les inflexions suggérées. C'est évidemment loin d'être le cas le plus fréquent!

c) Ces observatoires confirment la marginalisation de la statistique économique traditionnelle. Le primat du conjoncturel et du financier dans la demande en statistiques associée aux PAS avait déjà conduit à des révisions de priorités et de moyens, en faveur des services de conjoncture et de prévision, au détriment des lourdes bases de données et de la comptabilité nationale classique (Schwartz 1989). Ces observatoires aux objectifs ciblés, très souvent financés par les bailleurs de fonds, renforcent cette redistribution des rôles, même si ce sont les mêmes hommes qui les font fonctionner!

d) Ces systèmes de suivi, dont la démarche emprunte au "diagnostic conjoncturel" (Fayolle, 1987), sont rarement outillés pour traduire leurs évaluations en perspectives, ce qui serait la continuation légitime de leur travail. Et bien souvent, ils se voient ainsi dépossédés de leurs résultats par la cohorte des experts internationaux qui les utilisent à leur façon.

I.3. L'Ajustement Structurel, emballage nouveau pour des préoccupations anciennes: les dynamiques sociales.

C'est devenu une évidence: l'AS n'est pas seulement un remède pour atteindre de meilleures performances. Derrière les objectifs économiques à caractère technique pour réduire la demande et dynamiser l'offre, se profile un vaste chantier de recomposition en profondeur des sociétés visant à diffuser le modèle libéral démocrate. Il ne s'agit pas seulement de substituer une logique économique, celle du marché, à une autre, celle de la rente, il s'agit de promouvoir l'émergence de nouvelles valeurs et de nouveaux comportements.

Les orientations tracées, les décisions prises, les mots et les concepts introduits constituent alors un contexte nouveau pour traiter des phénomènes depuis longtemps étudiés et que nous synthétiserons sous l'expression de "dynamiques sociales". Tout un ensemble de travaux se sont ainsi développés (Comélieu 1989), plus proches de la recherche scientifique que les précédents, mais pour lesquels les développeurs manifestent néanmoins un grand intérêt dans la mesure où ils mettent en exergue les ressorts fondamentaux de la vie sociale.

Les domaines abordés sont variés: des systèmes sociaux de solidarité en riposte à l'aggravation des conditions de vie, à la transformation des fonctions régulatrices de l'Etat, en passant par les recompositions politiques et syndicales. Un sujet semble faire l'objet d'une attention grandissante, c'est celui des rapports entre AS et démocratisation (Deng, 1991). Sans nier l'impact des facteurs externes (implosion des régimes d'Europe de l'Est, pour partie liée elle aussi à une faillite de l'Etat), ces études insistent sur les moteurs internes de cette transition démocratique, encore heurtée mais générale. Au premier rang de ces facteurs internes: l'Ajustement Structurel. Cette corrélation repose sur des raisons tantôt négatives, telles les contestations des régimes en place consécutives aux pertes d'emplois et baisses de pouvoir d'achat, tantôt plus positives, comme la nécessité pour les pouvoirs publics de s'expliquer sur leurs choix, le débridement des initiatives, la pression des bailleurs de fonds qui n'hésitent plus à invoquer les droits de l'homme dans leurs critères d'intervention.

Cet éventail très large d'évaluations n'est finalement que la traduction d'une réalité: l'AS n'est plus l'affaire des seuls économistes, il est devenu un "fait social total" et à ce titre, justiciable du regard évaluateur de toutes les disciplines scientifiques, de tous les acteurs, économiques, sociaux et politiques.

II. UN EXEMPLE D'EVALUATION PAR UN OBSERVATOIRE SPECIFIQUE: LE "DISPOSITIF D'INFORMATION ET DE SUIVI DE LA NPI" AU SENEGAL

Le Sénégal est un vieil "ajusté": son premier prêt d'ajustement structurel auprès de la Banque Mondiale fut signé en décembre 1980 (SAL 1: Structural Adjustment Loan), précédé de peu par un accord de "Facilité Elargie" avec le FMI, en août de la même année. Avec des hauts et des bas (qui purent aller jusqu'à la rupture, comme en 1982), ces relations ont donc traversé toute la décennie quatre-vingt, donnant aux deux parties l'occasion de renforcer et d'approfondir toutes les facettes du schéma.

En 1986, lors du SAL 2, un volet sectoriel de ces PAS fut consacré explicitement au secteur industriel, sous la forme d'un "Plan d'Actions pour l'Industrie", rapidement identifié par le grand public sous l'appellation de NPI: Nouvelle Politique Industrielle. De façon tout à fait orthodoxe, ce programme fixe quatre grandes orientations: réduction de la protection de l'industrie nationale vis à vis des importations, promotion des exportations, appui à l'investissement privé, déréglementation, en particulier en matière de prix et de droit du travail. Si le Plan d'Actions constituait, au moins dans la forme, un ensemble complet et cohérent, le début de son exécution, marquée par un abaissement soudain et ample de la protection externe, crée un véritable traumatisme dans le secteur; traumatisme dont la manifestation la plus visible sera, en quelques mois, la chute de l'emploi et la fermeture de plusieurs usines bien connues dans le paysage dakarois (Valette, 1991).

Pour gérer cette restructuration industrielle qui démarre dans les remous et la contestation, il apparaît alors nécessaire de concrétiser au plus vite une des recommandations contenue dans le "Plan d'Actions" lui-même, à savoir le renforcement des moyens des pouvoirs publics "afin de pouvoir mener tous les travaux techniques nécessaires au suivi des effets de la NPI" (Ministère du Plan, 1987, p. 72). Avec l'appui efficace de l'ONUDI, le projet de création d'un observatoire auprès du Ministère de l'Industrie prend forme dès le début de 1987. Un an plus tard, mi 1988, l'observatoire est opérationnel sous l'appellation de "Dispositif d'information et de suivi de la NPI".

En quoi consiste cet observatoire? Quelles leçons en tirer? En présentant ce cas d'espèce, il ne s'agit pas ici de détailler des méthodes ni de donner des recettes - l'expérience des uns ne sert que rarement aux autres et chaque pays doit adapter ses outils à son contexte - mais plutôt d'essayer de tirer des

enseignements de portée générale sur ce type d'observatoire à vocation sectorielle et créé spécifiquement pour suivre l'exécution d'une nouvelle politique.

II.1 Caractéristiques du Dispositif d'Information et de Suivi de la NPI (SYMPA) (1)

Le dispositif est conçu comme un système statistique de collecte, d'analyse et d'aide à la décision permettant de saisir les évolutions en train de se faire au niveau des activités, des conditions de la production et des comportements des opérateurs industriels (De Bandt, 1987). Elaboration de données propres, observation en continu et orientation vers la décision sont ainsi trois caractéristiques fondamentales de SYMPA.

Le noyau central de cet observatoire consiste à rassembler et traiter des informations sur la situation des entreprises du secteur pour en donner une synthèse conjoncturelle, c'est à dire trimestrielle. Le champ d'investigation porte sur l'ensemble des activités industrielles (mines, industries manufacturières, énergie) du secteur dit moderne. Au Sénégal, cette expression renvoie à une population d'entreprises connue, recensée au sein d'une "Banque de Données Economiques et Financières" sur un critère simple: la tenue de comptes normalisés suivant le Plan Comptable sénégalais.

La collecte de l'information repose sur un questionnaire dont les grandes rubriques concernent l'emploi, les intrants, la production, les investissements, la trésorerie et enfin les opinions des chefs d'entreprises sur la conjoncture présente et prévisible. Ce questionnaire - dont la forme finale est le résultat d'un consensus entre plusieurs administrations (notamment Finances, Industrie, Statistique), ce qui n'a pas été pour l'alléger! - est adressé à un échantillon d'entreprises représentatif des principales branches d'activités. D'une centaine (sur une population mère d'environ 300 entreprises) à la mise en place de l'observatoire, ce nombre a rapidement chuté pour se stabiliser à une cinquantaine, ce qui, compte tenu de la très grande concentration qui caractérise l'industrie sénégalaise, n'est pas trop gênant pour la représentativité

(1) Le "Dispositif d'Information et de Suivi de la NPI" est en fait plus connu sous ce sigle de "SYMPA", abréviation du concept: "Synthèse Mais Pas Agrégation" qui renvoie à la conception de l'observatoire.

d'ensemble, mais le devient pour d'éventuelles analyses par branches.

Mais, un des traits les plus novateurs de ce dispositif est que, outre ces informations relativement classiques en provenance des entreprises, il comporte deux autres ensembles d'informations, appelées "Blocs". Le premier concerne le commerce extérieur et consiste, à partir des données brutes trimestrielles fournies par la Direction des Douanes, à suivre les importations et exportations de produits considérés comme stratégiques pour l'activité industrielle, soit parce qu'ils sont des intrants et des productions, soit parce qu'ils sont objets de concurrence entre productions nationales et importations. Le second "bloc", dit "Nouvelle Politique Industrielle", enregistre l'historique et l'état de la réglementation ainsi que toutes les mesures qui peuvent avoir une influence sur la situation du secteur industriel. Il regroupe en quelque sorte tous les éléments qualitatifs et d'environnement susceptibles d'être mis en corrélation avec les performances mesurées (1).

Sur le plan pratique, une cellule spécialement chargée de faire fonctionner ce dispositif a été formée au sein du Ministère de l'Industrie, avec une assistance financière et technique de l'ONUDI et avec la collaboration de la Direction de la Statistique, qui prend en charge l'enquête "Entreprises" (2). Les produits fournis par SYMPA sont de deux types: d'une part un rapport trimestriel sur la situation du secteur et des entreprises, d'autre part des notes spécifiques à la demande des tutelles. S'y ajoute la possibilité (en fait peu utilisée) pour chaque entreprise qui participe à l'enquête de connaître sa situation au regard de la branche ou du secteur.

Malgré des à-coups et un récent essoufflement sur lequel nous reviendrons, cet outil d'évaluation de la NPI remplit à peu près son rôle depuis quatre ans maintenant.

(1) Deux autres "blocs" initialement prévus n'ont jamais été correctement traités. Ils concernaient, l'un, les prix à la production, l'autre, la synthèse de toutes les sources statistiques (trafic portuaire, Banque Centrale, Caisse de Sécurité Sociale, etc.)

(2) La Direction de la Statistique (qui dépend au Sénégal du Ministère des Finances) produit maintenant son "Indice trimestriel de la production industrielle" à partir de cette nouvelle enquête.

II.2. Enseignements de l'expérience.

En dépit de sa lourdeur et de l'abandon de quelques ambitions initiales (comme les analyses en "comptes de surplus"), l'appréciation portée par les utilisateurs de SYMPA est globalement positive: les objectifs de production d'une information fiable et rapide ont été respectés.

A la lumière de cette expérience, il peut être alors intéressant de mettre l'accent sur quelques points essentiels et généralisables pour qu'un tel observatoire réponde aux attentes. On peut en sérier quatre:

a) L'indispensable complémentarité des trois fonctions: mesurer, analyser, proposer.

Il est essentiel que ces trois catégories de travaux: mesure, analyse et capacité de proposition, soient assurées simultanément et avec la même exigence. Mesurer des flux, des états, des comportements avec un souci de rigueur statistique est une première condition sine qua non d'efficacité. Ceci pose déjà de nombreux et délicats problèmes comme le choix des variables (collant toujours le plus possible aux données de l'entreprise), le traitement des non réponses, le maintien de la validité de l'échantillon, etc. Mais si l'observatoire en reste à cet unique stade de la mesure, il ne fait que produire des séries et des indices et ne remplit pas sa fonction primordiale d'aide à la décision par l'analyse et l'élaboration de propositions. Le premier temps, qui est celui de la mise à jour des tensions et des effets pervers, est suivi d'un second où sont suggérés inflexions, reports de décisions, voire annulations, en fonction d'une argumentation basée sur l'observation des réalités.

b) Les contraintes du suivi: rapidité, durée, adaptabilité.

Un observatoire qui se fixe comme dessein de suivre au plus près les effets d'une nouvelle politique se doit de coller aux événements en train de se faire et pour cela doit être doté des moyens d'une collecte et d'un traitement très rapides des données. Cependant, parallèlement, certaines des dispositions prises ne produisent des effets que sur le long terme, ainsi que l'indique l'adjectif structurel. Il est donc également important d'assurer la pérennité du dispositif de suivi pour permettre des comparaisons pertinentes. Enfin, parce que les mesures décidées dans le cadre d'un PAS englobent une grande diversité de domaines, pour connaître les réactions des agents à ces décisions, il faut également un minimum de souplesse dans le type

d'informations à recueillir. Par exemple, en modulant le nombre et l'objet des questions, le questionnaire doit pouvoir s'adapter à des modifications de l'environnement des entreprises en matière fiscale, bancaire ou de droit du travail.

c) L'importance des séquences

Dans un observatoire de cette nature, les données recueillies ne sont pas conçues en vue d'une extrapolation de type comptabilité nationale. Par contre, pour évaluer les transformations en cours, les mutations positives ou les effets négatifs, il est primordial de comparer des situations à des moments différents sur des champs identiques. En conséquence, cette incorporation de la dimension temps doit s'effectuer selon deux principes:

* Premièrement en comparant, à champ constant, les informations sur plusieurs périodes. Dans SYMPA, sont ainsi mises en regard les variables d'état et d'opinion du trimestre étudié avec, successivement, le trimestre précédent, le même trimestre de l'année précédente, la situation avant le démarrage de la NPI.

* Deuxièmement, en situant les résultats observés par rapport au calendrier des chantiers de réformes. L'hypothèse d'une corrélation entre les mesures d'ajustement et les situations réelles (même si cette corrélation peut demander du temps ou n'a pas l'intensité ou le sens voulu) est bien le fondement même de ce type de suivi. D'où l'extrême importance qu'il y a à doubler toute partie d'enquête par une mise à jour continue de la séquence des décisions effectivement mises en application dans le cadre de l'ensemble de la politique d'Ajustement Structurel.

d) Des principes de fonctionnement clairs

Enfin, il n'est peut-être pas inutile de rappeler quelques précautions très terre-à-terre mais qui influent pourtant fortement sur l'efficacité du dispositif. D'abord, la nécessité d'un soutien convaincu du pouvoir politique (au niveau interministériel) car la mise en place d'un tel instrument ne peut aller sans conflits ni arbitrages. Ensuite, le respect du secret statistique, malgré les pressions et bien que cet anonymat, dans des appareils industriels de petite taille, soit parfois difficile à maintenir. Enfin, l'indispensable ouverture du dispositif, par une double coopération: d'un côté, avec les autres administrations à propos desquelles les relations doivent avoir été parfaitement clarifiées, aussi bien dans le sens de l'alimentation de l'observatoire à l'entrée que dans le sens de la transmission des données à la sortie. D'un autre côté, vis à vis des entreprises, ce qui est réalisable en les associant dès

le départ au projet, en les convainquant à cette occasion que l'un des buts du dispositif est bien de mettre à jour des dysfonctionnements pour les corriger et en leur donnant la possibilité d'interroger ensuite le système "à la demande".

Mais cette "évaluation d'un système d'évaluation" doit être corrigée d'une touche beaucoup moins optimiste: après avoir fonctionné de manière relativement satisfaisante de 1988 à 1991, SYMPA donne à présent de sérieux signes d'essoufflement. Les raisons en sont multiples et pas dénuées non plus d'intérêt pour une réflexion générale sur ce genre de dispositif. On citera:

* Les problèmes de logistique (gestion des moyens aussi bien que des données) qui, peu à peu, prennent le pas sur le travail d'analyse;

* L'incontournable rotation des personnels et l'impossibilité conséquente d'assurer sur le long terme un noyau de permanents compétents.

* La démotivation généralisée, liée aux piètres résultats de la NPI, qui a gagné tout le secteur industriel et qui fait que les enquêtes, quelles qu'elles soient, "passent" de plus en plus mal.

* Enfin, et c'est sans doute le plus important, le sentiment - justifié - que les alarmes qui ont pu être tirées et les propositions qui ont pu être faites sont restées la plupart du temps sans effet.

On touche là le coeur du problème: ces procédures de suivi des effets des PAS, affichées comme des outils d'évaluation des situations concrètes, mais en même temps présentées comme des moyens de correction des effets néfastes, se révèlent au bout du compte incapables de faire réellement dévier de sa route le bulldozer de l'Ajustement Structurel. Les désillusions sont alors à la mesure des espoirs initiaux. Reste un remarquable réservoir d'informations, au demeurant difficilement accessible aux chercheurs et universitaires. Est-ce suffisant?

BIBLIOGRAPHIE

(Ouvrages cités)

Banque Mondiale, 1990 - *Analysis plans for understanding the social dimensions of adjustment*. SDA Unit, Africa region, report n° 8691-AFR, Washington DC.

Banque Mondiale et PNUD, 1989 - *L'ajustement et la croissance en Afrique pendant les années 80*. Washington DC.

COMELIAU C., 1989. - *L'Ajustement structurel: quelles recherches?* Environnement Africain, n° 25, vol. VII, ENDA, Dakar :357-364.

De BANDT J., RABIER J.C., 1987. - *Dispositif d'information et de suivi des effets de la N.P.I au Sénégal. Rapport intérimaire 1*, ONUDI/MDIA, Dakar.

DENG L., KOSTNER M., YOUNG C., (éds), 1991. - *Democratization and Structural Adjustment in Africa in the 1990s*. African Studies Program, University of Wisconsin, Madison.

FAYOLLE J., 1987. *Pratique contemporaine de l'analyse conjoncturelle*. Economica-INSEE, Paris.

LARSEN F., WATTLEWORTH M., 1989. - *Le rôle des politiques structurelles dans les pays industrialisés*. Finances et Développement, vol. 26, n° 3 :24-26.

LEENHARDT B., L'HERITEAU M.F., NANA TANKE C., 1991. - *Une décennie d'ajustement en Afrique. Performances comparées de 28 pays africains, 1980-1989*. Notes et Etudes n° 43, Caisse Centrale de Coopération Economique, Paris.

GUILLAUMONT P., GUILLAUMONT S., PLANE P., 1991. - *Comparaison des politiques d'ajustement en Afrique, Zone Franc et hors Zone Franc*. Notes et Etudes n° 41, Caisse Centrale de Coopération Economique, Paris.

HUGON Ph., 1989. - *Incidences sociales des politiques d'ajustement*. Revue Tiers Monde, t. XXX, n° 117, PUF, Paris :59-85.

JACQUEMOT P., ASSIDON E., 1988. - *Politiques de change et ajustement en Afrique. L'expérience des 16 pays d'Afrique subsaharienne et de l'Océan Indien*. Ministère de la Coopération, Coll. Etudes et Documents, Diff. La Documentation Française,

Paris.

JHA L.K., 1987. - *Les politiques d'ouverture favorisent-elles vraiment la croissance?* Finances et Développement, vol. 24, n°4 :44-46.

KHAN M.S., 1990. - *The macroeconomic effects of Fund supported adjustment programs.* Staff Papers june, FMI, Washington.

Ministère du Plan et de la Coopération, Ministère du Développement Industriel et de l'Artisanat, 1987. - *Réunion sectorielle sur l'industrie. Rapport général.* Dakar.

NSOULI S.M., 1989. - *L'ajustement structurel en Afrique subsaharienne.* Finances et Développement, vol. 26, n° 3 :30-33.

SCHWARTZ J., 1989. - *Rôle et perspectives de l'utilisation des données statistiques pour la planification du développement.* STATECO, n° 60, INSEE, Paris :5-16

THOMAS V., CHHIBBER A., 1989. - *Les réformes dans le cadre de l'ajustement: un bilan.* Finances et Développement, vol. 26, n° 1 :28-31.

VALETTE A., 1991. - *Enjeux et réalités d'une politique publique: la N.P.I. sénégalaise.* Communication au colloque CEAN-IFAN: "Etat et société au Sénégal: crises et dynamiques sociales", Bordeaux, 22-24 octobre 1991 - ORSTOM, Dakar.