

**ENTRE RATIONALITÉ ÉCONOMIQUE  
ET LOGIQUES POLITIQUES :  
LA DIFFICILE ÉVALUATION  
DES PROGRAMMES D'AJUSTEMENT  
STRUCTUREL EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE**

*Alain VALETTE*

La longue formulation de ce titre n'a d'autre dessein que de permettre de décomposer les éléments du propos qui va suivre. Il y sera question des économies de l'Afrique au sud du Sahara, des politiques économiques qui y sont conduites, plus précisément de cet ensemble d'orientations que l'on appelle Ajustement Structurel (AS) et qui a façonné les programmes d'actions économiques de tous les gouvernements africains depuis plus d'une décennie, aussi bien dans leurs dimensions macro-économiques que dans leurs volets sectoriels. On y abordera la question de l'évaluation de ces Programmes (ou Politiques) d'Ajustement Structurel (PAS), en précisant toutefois qu'il s'agira ici moins d'apprécier les résultats proprement dits de ces politiques (sont-elles efficaces, atteignent-elles leur objectifs ?), sujet qui a fait et fera encore l'objet de multiples débats, colloques et ouvrages, que de montrer ce que sont ces évaluations, d'expliquer en quoi elles consistent et surtout en quoi, du fait de leur essence statistico-économique, elles ne consistent pas. L'examen de ces méthodes d'évaluation conduit en effet au constat de lourdes insuffisances qui proviennent de ce que les facteurs institutionnels et politiques n'y sont pas suffisamment pris en compte, ces analyses ne se départant pas d'une vision normative, recevable lorsqu'il s'agit de concevoir et mettre en oeuvre des politiques publiques consubstantielles à des raisonnements en termes de choix et de préférences, mais conception beaucoup plus problématique lorsqu'il s'agit d'expliquer les écarts entre le modèle et sa concrétisation, écarts mettant en jeu des environnements historiques, des contextes socio-politiques et des comportements.

Cette réflexion conduira ainsi à s'aventurer quelque peu hors du champ habituel de l'économiste pour pénétrer ceux du politologue ou du sociologue des institutions, incursions que l'on ne s'autorisera qu'avec précaution et qu'il conviendra d'interpréter comme des appels à une coopération transdisciplinaire qui permettrait de retrouver les chemins d'une économie pleinement "politique", réconciliant positivité et normativité.

Trois temps rythmeront ces réflexions : d'abord un retour sur les argumentations fondatrices de cette nouvelle orthodoxie qu'est l'AS afin d'en rappeler la rationalité libérale et l'ambition globalisatrice ; puis une présentation de ce que sont les principaux types d'évaluation associés à la mise en place de ces politiques, tels que conçus par les économistes, présentation suivie de la mise en exergue de quelques carences de ces évaluations technicistes qui plaident pour l'intégration d'autres dimensions, plus politiques celles-là ; enfin un retour aux faits pour montrer comment une approche plus ouverte aux facteurs politico-institutionnels pourrait enrichir la connaissance des dynamiques économiques.

### **Le canevas fondateur des Programmes d'Ajustement Structurel**

L'ajustement, notion commune s'il en est quand il s'agit de désigner la nécessité de s'adapter à une situation, à un environnement changeant - ce que pratiquent en continu tous les individus, ménages ou entreprises du monde - a pris un sens beaucoup plus spécifique quand lui fut accolé le qualificatif de "structurel" pour désigner un *package* de politiques économiques dont la généralisation et la prégnance en Afrique furent telles au cours des années quatre-vingts que l'on en vint à quasiment substituer l'expression de "politiques d'ajustement structurel" à celle de "politiques de développement". L'AS désigne aujourd'hui cet ensemble d'orientations, objectifs et plans d'action d'ordre économique mis en oeuvre par les gouvernements africains - mais ceci vaut pour nombre d'économies en transition d'autres continents - à la demande du Fonds Monétaire International (FMI) et de la Banque Mondiale (BM) pour corriger des déséquilibres financiers et monétaires, internes (budget) et externes (balance des paiements). Une définition à peu près unanimement acceptée consiste donc à désigner par ce terme cet ensemble de politiques économiques visant à

"alléger la contrainte extérieure afin de permettre une reprise de la croissance" (P. et S. Guillaumont, 1994, p. 18) et qui possèdent deux caractéristiques fondamentales : elles font l'objet d'une formalisation contractuelle passée entre les pouvoirs publics nationaux et les deux institutions financières multinationales que sont le FMI et la BM ; elles impliquent des réformes de structure cherchant à établir ou restaurer les mécanismes du marché.

Au cœur du processus s'emboîtent donc un but : rétablir les équilibres macro-économiques ; un chemin : des programmes d'inspiration libérale visant à transformer les structures et règles du jeu économiques ; une forme : un accord contractuel, connu également sous le nom de "conditionnalités". Celles-ci mettent en regard, d'un côté, un agenda de transferts de capitaux sous la forme de prêts à court (FMI) et long terme (BM et sa filiale IDA)<sup>1</sup>, de l'autre, une série de mesures à prendre ou de résultats à atteindre pour que les décaissements programmés deviennent effectifs. A ce stade, il est important de relever que le fait générateur d'une négociation qui va déboucher sur un PAS est toujours un problème de balance des paiements, c'est-à-dire que dans la "séquence de décision" qui, selon P. Muller, définit une politique publique (P. Muller, 1990), le facteur déclenchant est toujours, dans le cas des PAS africains, un problème de solvabilité.

Si l'on tente de reconstituer le raisonnement qui, partant du constat du caractère inévitable d'un recours aux deux institutions financières, ira jusqu'à la mise en place des programmes de réformes dans un luxe de précisions surprenant, quatre temps peuvent être dégagés qui tracent un cheminement logique.

Le premier est celui d'une lecture curieusement sélective des facteurs expliquant cette situation d'impasse qui va nécessiter un appel

---

1. L'IDA, Association Internationale de Développement est la filiale de la Banque Mondiale intervenant dans les PMA - Pays les Moins Avancés, catégorie où se situe la majorité des pays de l'Afrique subsaharienne- sous la forme de "concours financiers concessionnels", c'est à dire par des prêts dérogatoires aux conditions du marché, ce qui n'est pas le cas des interventions de la Banque Mondiale proprement dite, dont les conditions tiennent compte de la conjoncture du marché des capitaux.

au FMI et à la BM. A l'évidence, à la source de la crise des économies africaines - au demeurant peu niabile et aisément mesurable aussi bien en termes de taux de croissance que de marginalisation du continent dans l'échange mondial<sup>2</sup> - se trouvent à la fois des déterminants externes (économiques, tels la baisse des cours des matières premières, la hausse des taux d'intérêt, l'émergence de zones plus attractives pour les capitaux, d'autres non économiques tels les aléas d'ordre climatique) et des causes internes. Or, dans la conception même des PAS, le FMI et la BM s'imposent et imposent à leurs interlocuteurs d'évacuer l'ensemble des facteurs externes pour ne s'intéresser qu'aux seules causes internes des faibles performances et des dysfonctionnements des économies nationales. Cette attitude d'occultation volontaire de tout un pan des contraintes du développement est un point essentiel de la philosophie de l'AS. Si elle peut s'admettre comme expression de la nécessité pour les gouvernements de porter en priorité l'effort sur ce qu'ils devraient maîtriser le mieux, c'est à dire un processus de réformes internes, cette mise à l'écart devient beaucoup plus contestable du point de vue de l'analyse économique. La recherche de causalité est alors tronquée, voire sournoise quand cet évitement conduit, comme c'est largement le cas depuis une décennie, à exclure du débat général sur le développement des économies africaines toute une série de contraintes et de facteurs d'instabilité au motif qu'ils ne relèvent pas de la problématique de l'AS.

Après cette décomposition sélective, le second temps du cheminement logique est celui du diagnostic. Sur la base de références théoriques qui combinent une approche dite de l'absorption (modèle qui, pour expliquer le déséquilibre de la balance extérieure, privilégie la divergence croissante entre flux réels de production d'un côté, flux de dépenses de l'autre) et une approche dite monétariste (expliquant le même déséquilibre de balance des paiements par un excès d'offre de monnaie et de crédit) (A.-P. Thirwall, 1988), l'interprétation proposée par le FMI et la BM met en jeu un scénario que l'on peut schématiser sous la forme suivante : les dépenses intérieures (pour faire simple :

---

2. Deux ordres de grandeur. Sur 10 ans (85-95), taux de (dé)croissance annuel du PIB réel par tête : -1 % ; part de l'Afrique subsaharienne dans le commerce mondial en 1994 : environ 1,5 % tous produits confondus (0,5 % pour les produits manufacturés). Source : Banque Mondiale, Rapport sur le développement dans le monde, 1996.

consommation + investissements) ont cru plus vite que les ressources (production). Les efforts d'adaptation nécessaires ont pu être différés grâce à des politiques monétaires laxistes et par appel à des capitaux extérieurs (dans le cas des pays de la Zone Franc, les mécanismes de garantie du Trésor français ont pu retarder les échéances). Plus grave, ces ressources ont fait l'objet d'affectations improductives dirigées vers la consommation, vers des investissements stériles ou au profit d'un secteur public budgétivore. Si bien que la crise de balance des paiements renvoie à des obstacles structureaux qui hypothéqueraient toute tentative de relance s'ils n'étaient préalablement levés. Dans cette lecture, trois blocages fondamentaux sont toujours mis en exergue : l'hypertrophie et l'inefficacité du secteur public ; les faibles performances du secteur productif, notamment du fait d'un interventionnisme et d'une protection excessifs ; des systèmes de prix incohérents (distorsions, subventions, etc.).

Au diagnostic, succède logiquement l'étape de la thérapeutique. Cette architecture d'orientations et d'options qui constitue le fondement de l'AS, parfois appelée "consensus de Washington"<sup>3</sup>, sera mise en musique dans des ensembles de recommandations et réformes, partiellement modulés selon les situations locales, mais reposant toujours sur une trilogie : contraction de la demande intérieure, en particulier par une réduction de la dépense publique ; déréglementation et libéralisation en vue d'une restauration des mécanismes du marché et d'une contraction correspondante de l'intervention étatique ; ouverture de l'économie au marché mondial et recherche de taux de change d'équilibre. L'inspiration libérale de ces plans d'action est évidente, qu'il s'agisse de l'ouverture à l'extérieur en référence au dogme des avantages comparatifs, du repli de l'État au motif d'une meilleure efficacité supposée de l'économie concurrentielle ou d'une recherche de la "vérité

---

3. Un point d'histoire : dans l'esprit de l'auteur de cette formule, John Williamson, la référence à la capitale des USA ne portait pas uniquement sur le fait qu'elle accueille les sièges du FMI et de la World Bank, mais aussi sur la connivence entre ces institutions et les autorités américaines (gouvernement et Congrès, également domiciliés à Washington) pour imposer les "nouveaux dix commandements" aux pays d'Amérique Latine : ouverture commerciale, taux de change, réforme de la dette, investissement direct étranger, réforme fiscale, baisse des dépenses publiques, libéralisation financière, privatisation, déréglementation, droits de propriété (Williamson, 1990).

des prix" des produits et facteurs de production (travail et capital) au nom d'une meilleure allocation des ressources.

Pendant longtemps, il y eut un partage des tâches entre FMI et BM, le premier ciblant son intervention sur la composante dite "politique de stabilisation", plus orientée sur le court terme et sur les volets monétaires, budgétaires et fiscaux, la seconde plus attachée aux réformes structurelles de fond et de long terme. S'il reste exact que les modalités de prêts diffèrent<sup>4</sup>, cette distinction s'estompe dans la pratique : certaines des conditions posées par le FMI s'attaquent à des réformes en profondeur, par exemple en matière fiscale ou de parité monétaire, tandis que les échéanciers des conditions posées par la BM pour l'attribution des tranches de prêts prévoient parfois des exécutions très rapides. Autre expression de cette convergence, la généralisation des PFP (*Policy Framework Paper*, en français : Document Cadre de Politique Économique - DCP), documents contractuels matérialisant les résultats de la négociation tripartite, FMI-BM-gouvernement, et fixant, sur un échéancier généralement de trois ans, l'ensemble des engagements réciproques en termes de prêts d'un côté, d'objectifs et mesures à prendre de l'autre.

Après les phases d'identification et de sélection des problèmes, de diagnostic puis de choix des médications, vient de le temps de la posologie. On veut évoquer là les dosages dans la mise en place des réformes qui se traduisent par diverses séquences de mesures, les unes portant plus spécialement sur la demande (réduction des dépenses publiques, fiscalisation, baisse des salaires réels, encadrement du crédit et encouragement de l'épargne), certaines concernant l'offre (promotion des exportations, code des investissements, action sur le coût des

---

4. Jamais à plus de trois ans pour le FMI et à des taux proches de ceux du marché lorsque les droits de tirages initiaux sont épuisés. La Banque Mondiale lorsqu'elle prête en qualité de BIRD (Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement) le fait sur 10 à 15 ans, à des taux légèrement inférieurs à ceux du marché et avec des différés d'amortissement de cinq ans. Mais en Afrique c'est surtout par le biais de sa filiale IDA (voir note 1) qu'elle intervient compte tenu des revenus par habitant des pays subsahariens. Il s'agit alors de prêts très "concessionnels" : échéances de 35 à 40 ans, différés d'amortissement de 10 ans sur le remboursement du principal, taux de 0,75 % assimilé à une "commission de service" plutôt qu'à un taux d'intérêt.

facteurs de production), d'autres s'attaquant transversalement aux modes de régulation de l'économie (déréglementation, taux de change, privatisation, réduction des protections douanières, code du travail, libéralisation des prix des produits, etc.).

Notre propos n'étant pas d'aller dans le détail de ces plans d'action mais d'en comprendre la philosophie, on se limitera aux trois commentaires généraux suivants. Premièrement, au fil du temps, ces recommandations sont devenues d'une extension et d'une précision telles qu'elles en sont venues à dénaturer le concept même de conditionnalité ("trop de conditionnalités tue la conditionnalité"). Deuxièmement, si le schéma de référence est commun dans tous les PAS mis en place en Afrique, c'est précisément dans l'ordonnancement de ces séquences que s'expriment les spécificités nationales et les capacités de négociation/résistance locales. Enfin, l'apparition à la fin des années quatre-vingts d'un mode opératoire plus sectorialisé a constitué un net progrès dans le sens d'une meilleure cohérence et d'une meilleure exécutabilité des programmes par les pouvoirs publics locaux. On veut évoquer ici la mise en place de plans d'actions sectoriels (agriculture, industrie, transports, santé, éducation, ...) dans le cadre de procédures de prêts ad hoc (les *SECAL - SECTORIAL Adjustment Loans* - venant doubler la procédure traditionnelle des *SAL - Structural Adjustment Loans*) permettant une vision plus claire de la politique poursuivie pour un secteur donné.

L'amplitude des réformes à engager, la diversité des niveaux d'action, l'hétérogénéité des prescriptions mais, en même temps, la nécessité intrinsèque d'assurer un suivi des programmes engagés puisque les décaissements sont liés à l'effectivité des réformes, ne pouvaient manquer de mettre en avant la question essentielle de l'évaluation de cette nouvelle vague de politiques publiques.

### **L'évaluation des Programmes d'Ajustement Structurel et ses insuffisances**

Un grand nombre d'études ont été consacrées à l'AS, manifestation d'intérêts disparates que l'on peut relier à plusieurs facteurs. Est probablement d'abord en cause l'exceptionnelle généralisation de ces politiques économiques qui se sont déployées sur

la plupart des pays du Tiers Monde dans un laps de temps très court. Précédant le thème aujourd'hui dominant de la mondialisation, mais s'inscrivant dans la même orientation, ce moule standardisé est rapidement devenu un fait majeur aussi bien de la vie quotidienne des citoyens que des modes de pensée des plus hautes autorités politiques des pays africains. Qui plus est, ce corpus théorique, promu en quasi "nouvelle orthodoxie" de l'économie du développement (Grellet, 1992), intègre un contenu doctrinal explicitement et vigoureusement pro-libéral, véritable invite à la controverse. Non négligeables également pour expliquer ce foisonnement d'écrits et de débats, les conditions de leur mise en application donnent l'impression d'une sorte de diktat de bailleurs de fonds contrôlés par un capitalisme occidental imposant ses choix plutôt que négociant avec des partenaires du Sud des issues à la crise. Enfin, quand à la fin de la décennie quatre-vingts, apparut le caractère très mitigé des résultats au plan économique, alors même que devenaient évidentes les fortes conséquences négatives des PAS en matière d'emploi, niveaux et conditions de vie, une nouvelle série de travaux émergea, contestant une vision trop mécaniste et trop économiciste des transformations socio-économiques et réclamant, à la suite d'un document fondateur élaboré sous l'instigation de l'UNICEF (Cornia, Jolly, Stewart, 1987), une prise en compte effective des facteurs humains et sociaux.

Dans cette abondance de travaux, aux côtés d'une littérature qui va de la production journalistique immédiate à la réflexion conceptuelle et théorique sur le modèle fondateur, existe une catégorie d'études que l'on peut regrouper sous le vocable générique d'évaluation, en ce sens qu'elles s'attachent à rapprocher des résultats obtenus et des objectifs annoncés, mesurant des évolutions, faisant le point de l'avancement des réformes de structures, analysant les modifications de comportements des agents économiques et acteurs sociaux. Différents critères sont possibles pour tenter une typologie de ces évaluations, selon que l'on s'intéressera, par exemple, plutôt à leurs champs (financier/productif/social) ou à leurs méthodes (monographie/comparatif, qualitatif/quantitatif). Plus fondamentale et plus synthétique nous paraît une ligne de partage reposant sur la conception des PAS qui est en jeu et sur la finalité accordée aux systèmes d'évaluation. On est alors conduit à distinguer, d'un côté, les évaluations qui sont consacrées à l'architecture macro-économique des politiques d'ajustement, dont le matériau sera principalement fourni par des données de type

comptabilité nationale et dont l'objectif est de se doter d'instruments de contrôle, voire de sanction ; de l'autre, des évaluations qui se préoccupent prioritairement des situations et des comportements d'agents économiques et groupes sociaux, nécessitant la mise au point d'observatoires spécifiques et dont le dessein est moins le couple examen/sanction que la recherche d'outils de suivi, d'alerte et de compréhension des mutations en cours.

La première catégorie d'évaluations, s'attachant à ce qui est au coeur des PAS, à savoir la recherche des grands équilibres macro-économiques (ressources-emplois, balance des paiements, budget, prix) et le rétablissement des conditions structurelles d'une croissance durable, s'appuie sur trois types de démarches méthodologiques (Khan, 1990) :

- L'approche "*before-after*", la plus utilisée, consiste à comparer les situations d'un pays entre deux périodes de référence, l'une située avant la mise en action d'un PAS, l'autre après son entrée en vigueur, selon des délais modulables (de quelques mois à plusieurs années). Il s'agit d'un cadrage large de l'évolution de la conjoncture et des performances d'un pays, appliqué à deux champs principaux : la situation macro-économique interne et la position des soldes extérieurs. Les variables utilisées sont du ressort de la comptabilité nationale et à la comptabilité publique et sont, pour les plus agrégées, dans le premier cas, le taux de croissance du PIB, le taux d'investissement, le solde budgétaire primaire (hors service de la dette) et les créances des agents nationaux sur l'État ; dans la seconde optique, le solde de la balance courante (déficit/PIB), les taux de croissance des exportations et importations, l'endettement externe (encours de la dette/PIB et service de la dette/exportations).

- L'approche "*actual-versus-target*" met en rapport, d'un côté, des évolutions de variables quantitatives, de l'autre, l'application de mesures inscrites dans les conditionnalités. Elle vise donc à confronter, non plus des situations générales, mais un objectif-cible (*target*) et le degré de résultat atteint. Il s'agira, par exemple, de mettre en parallèle l'évolution de la trésorerie de l'État et le degré d'avancement d'une réforme fiscale, le taux de croissance des exportations et la mise en place d'une procédure de subvention aux exportations, la courbe de l'emploi et une refonte du code du travail. A la différence de la

précédente, cette méthode focalise l'attention sur l'exécution, l'intensité et la portée de telle ou telle réforme de structure (ciblage sur les éléments qui justifient le qualificatif de "structurel" de la politique appliquée) et tente de corrélérer les variations mesurées avec la prise (ou non prise) de décision.

- L'approche "*with-without*" compare des pays ou des groupes de pays dont les politiques d'ajustement intègrent ou, au contraire, n'intègrent pas encore, telle ou telle dimension du programme de réformes. L'idée est de confronter certains indicateurs de performances entre des pays qui sont à des stades ou des intensités différentes d'ajustement et d'en tirer des enseignements sur les effets de la variable discriminante retenue (avec pour hypothèse implicite, si l'on veut que les écarts constatés soient imputables aux PAS, que les autres déterminants globaux sont comparables). Cette démarche, qui réclame un outillage statistique lourd que les pays africains ne possèdent pas et qui n'est donc utilisée que dans les institutions du Nord ou par les organismes internationaux, a, par exemple, été appliquée avant la dévaluation du Franc CFA pour comparer les coûts et avantages d'une parité fixe et surévaluée en mettant en regard pays africains de la Zone Franc et hors Zone Franc (P. et S. Guillaumont, 1988).

Malgré les raffinements méthodologiques dont elles sont l'objet, toutes ces démarches évaluatives sont sujettes à caution. Certes le sens des tendances mesurées est rarement fallacieux et à défaut de déterminer avec certitude des valeurs absolues, ces évaluations permettent indéniablement de cerner des tendances. Pourtant les couloirs des buildings administratifs des capitales africaines résonnent souvent de ces fortes empoignades entre services statistiques nationaux, FMI et BM (les désaccords entre ces deux derniers n'étant pas exceptionnels) sur un point de croissance en moins ou en plus, divergences du reste moins imputables à la qualité des statisticiens-économistes impliqués qu'à des écarts de méthodes et à l'approximation de mesures effectuées sous une contrainte de rapidité de production de chiffres. Plus globalement, diverses critiques peuvent être faites à ce premier groupe d'évaluations. Elles reposent tout d'abord sur des concepts et variables contestables. Que signifie par exemple un taux de croissance du PIB qui estime de façon plus qu'incertaine la contribution du secteur informel à la création de la richesse nationale, un déficit budgétaire dont les artifices de la comptabilité publique

peuvent soustraire des éléments dans des budgets annexes ? Ensuite, elles ne disent pratiquement rien de domaines clés comme la distribution des revenus et sont inaptes à discerner avec finesse la répartition du poids de l'ajustement. Enfin, elles ne restituent pas les stratégies concrètes des sujets de l'ajustement que sont les producteurs et ménages, dans leurs comportements de réaction, adhésion, rejet ou contournement.

Pour pallier ces déficits - caractère globalisateur, essentiellement comptable et financier des estimations, restitution réductrice des comportements d'agents - la plupart des pays africains sous ajustement ont mis en place des dispositifs de suivi plus spécifiques et plus qualitatifs, pouvant concerner un secteur (agriculture, industrie) un milieu (villes) et/ou un groupe d'agents (ménages, entrepreneurs). Ces systèmes d'évaluation qui portent des noms variés, "enquête permanente sur...", "dispositif de suivi de...", "cellule d'information sur..." , sont souvent créés en parallèle aux services des départements ministériels, avec plus ou moins de réussite ou de persévérance, et peuvent être regroupés et désignés sous le terme générique "d'observatoires".

Ces observatoires ont généralement vu le jour avec les PAS de seconde génération, à la fin des années quatre-vingts, quand deux dimensions supplémentaires furent introduites sous l'impulsion de la Banque Mondiale, l'une consistant à intégrer la préoccupation des effets sociaux de l'ajustement - notamment au travers du programme DSA (Dimensions Sociales de l'Ajustement)-, l'autre résidant dans des formulations sectorialisées des programmes d'ajustement qui associent de nouvelles modalités de prêts à des plans d'action sur des secteurs d'activités délimités (agriculture, transports, santé, etc.) dans le cadre des SECALs évoqués précédemment. Ce souci d'une prise en compte des coûts humains de la libéralisation de l'économie et cette recherche d'efficacité par le recours à des niveaux d'intervention sous-nationaux ont très nettement déplacé le centre de gravité des évaluations du macro-économique vers le social d'une part, le "méséo-économique" de l'autre.

Ces modes d'évaluation se différencient nettement des précédents au regard de trois critères. Premièrement, leurs champs sont limités, autrement dit ce qui est en cause n'est plus le tout, la trame macro-

économique de l'AS, mais les parties, au travers d'une recherche de corrélations entre des situations sectorielles ou segmentées et des trains de mesures. Deuxièmement, ces observatoires portent une grande attention aux effets des séquences de décisions sur les attitudes des agents économiques, notamment sur la capacité de ceux-ci à intégrer des modes de régulation plus empreints d'économie concurrentielle. Enfin, la précision recherchée dans la mesure des évolutions a pour objectif une remontée de l'information qui doit se traduire en inflexions et corrections des décisions initialement prises. En effet le caractère opérationnel de ces observatoires est ouvertement affiché et les attendus qui les fondent ne manquent jamais de préciser que les phases d'observation et de mesure doivent être suivies d'un retour d'information au niveau politique afin que soient portés, si nécessaire, correctifs et remèdes à des décisions inapplicables ou inappropriées.

Or une telle rétroaction impose diverses contraintes liées à chacune des fonctions de base de cette notion d'observatoire : mesurer, analyser et proposer. La collecte de l'information doit d'abord être rapide pour coller aux événements avant que des effets non voulus ne soient irréversibles, et de nombreuses manipulations des codes douaniers ou fiscaux sont là pour montrer l'importance qu'il y a à saisir avec promptitude les effets d'une nouvelle réglementation. Doit suivre une capacité d'analyse au sein de l'observatoire qui permette de décomposer les facteurs explicatifs d'une évolution et de faire des propositions, exprimées dans un langage traduisible en décisions d'ordre politique. Enfin, il est bien sûr nécessaire que le niveau politique, récepteur de ces analyses et suggestions, dispose d'une capacité de persuasion et d'un pouvoir de négociation suffisants pour imposer les corrections, les reports, parfois les annulations de décision, présentés. Il n'est pas fréquent que l'ensemble de ces conditions soient réunies, surtout sur longue période. Cet élément de durée est en effet essentiel car une autre contrainte de l'efficacité de ces systèmes de suivi est leur pérennité : pour suivre un processus de réforme qui par essence s'étend sur le long terme, il est nécessaire que l'outil d'évaluation lui aussi perdure. Or, souvent, ces observatoires ont du mal à subsister sur de nombreuses années dans la mesure où, réalisés à la demande expresse des bailleurs de fonds et financés par eux, ils restent dépendants de leurs subventions et par là même soumis aux fluctuations de l'intérêt que ceux-ci y trouvent. On doit ajouter que leur montage contribue fréquemment à la marginalisation des services

statistiques nationaux au sein desquels les bailleurs puisent les agents qu'ils considèrent comme les meilleurs éléments, les invitant à venir rejoindre ce qui constitue alors des sortes d'enclaves institutionnelles sur lesquelles ils ont une emprise directe, rattachées au plus haut niveau de l'État et court-circuitant les organigrammes officiels.

Tous ces instruments d'évaluation, divers dans leurs finalités, méthodes et champs contribuent certainement à l'instauration d'un débat mieux étayé sur ces politiques libérales et leurs effets. Toutefois, ils peuvent faire l'objet de deux types de critiques.

Les premières sont d'ordre technique. Sans entrer dans le détail des outillages statistiques mobilisés - dont le raffinement tente parfois maladroitement de cacher la réticence existentielle de l'économie africaine à se laisser saisir dans des cadres conceptuels venus d'ailleurs - on évoquera quatre types de controverses, qui, pour être classiques, n'en sont pas moins réelles pour l'évaluation des PAS africains.

- Il s'agit en premier lieu du familier problème du choix des dates de référence. Il est d'autant plus aigu à propos de l'ajustement que les PAS se concrétisent sous la forme de plans de réformes séquentiels, largement étalés dans le temps et imbriquant dimensions horizontale (le macro-économique) et verticale (le sectoriel), au point de rendre hasardeuses des conclusions formulées à un moment donné et auxquelles il sera toujours possible de rétorquer que l'ensemble du train de mesures n'est pas encore sur ses rails.

- Second point d'achoppement, également chronique, les incertitudes sur la validité des variables, en particulier macro-économiques. Au problème des domaines traditionnellement mal cernés, tels les flux de revenus transfrontaliers ou les activités du secteur informel, viennent s'adjoindre les hypothèses pour le moins rapides quand il s'agit, par exemple, de combler les vides d'un tableau Entrées-Sorties censé transcrire les interrelations entre branches d'activités. Quiconque a fréquenté ces observatoires statistiques n'a pu manquer d'être troublé par certaines extrapolations ou interpolations, aux conséquences non négligeables sur les indicateurs standards finaux, généralement moins dans l'esprit d'une manipulation volontaire des chiffres que, plus prosaïquement, pour produire à temps des

données, par exemple quand une mission du FMI est annoncée dans les quarante-huit heures.

- Un autre registre de controverses concerne les comparaisons qui n'en sont pas. Grâce à son inégalable banque de données internationales, la Banque Mondiale s'est fait une spécialité de la confrontation des performances nationales et ne se prive pas, dans de nombreuses publications, de mettre en regard les résultats des uns et des autres. Pourtant quel sens donner à ces invocations de l'exemple chilien pour les micro-économies africaines (Mackenzie et Orsmond, 1996) ou que dire de ces exhortations à diriger le regard vers ce bon élève ghanéen (Banque Mondiale, 1994) quand on sait de quel abîme venait ce pays et de quel soutien peu commun il a été l'objet de la part des institutions financières multinationales ?

- Enfin, problème méthodologique connu, important mais imparfaitement résolu, la question de "l'imputation". Il est délicat et complexe en économie de simuler le "toutes choses égales par ailleurs" et, face à une situation macro-économique qui a évolué, la décomposition rigoureuse des causalités respectives des facteurs externes d'un côté, des décisions de politiques économiques internes de l'autre, reste difficile. Un bon exemple en est aujourd'hui donné quand, deux ans après la dévaluation du franc CFA et alors que certains pays africains connaissent une incontestable reprise, il s'avère bien délicat de faire la part des responsabilités. Faut-il imputer ce retournement de conjoncture aux effets bénéfiques de cette dévaluation, à la poursuite des processus d'ajustement interne engagés depuis plusieurs années ou bien encore à la nette croissance, concomitante, des cours des matières premières générant directement des revenus d'exportation supplémentaires (Goreux, 1995) ?

- Un second type d'objections à ces évaluations se rapporte à leur incapacité à prendre en compte la dimension d'enjeu de société qu'incorporent les politiques d'ajustement. C'est maintenant une évidence : les PAS ne constituent pas uniquement des politiques économiques centrées sur la recherche de performances et d'efficacité. Derrière les objectifs économiques de croissance, de dynamisation de l'offre, de compétitivité, se profile un vaste chantier de transformation en profondeur des sociétés visant à diffuser un modèle libéral démocrate. Le postulat selon lequel les conditionnalités ne seraient que

de classiques "réducteurs d'incertitude", tels qu'en pratique toute institution financière cherchant à minimiser les risques afférents à n'importe quelle opération de prêt, ne résiste pas à l'examen de ce que sont devenus au fil des ans les contrats entre bailleurs multinationaux et gouvernements locaux. Il ne s'agit plus seulement de substituer une logique de marché à une logique de rente, une économie libérale à une économie administrée, il s'agit aussi de promouvoir l'émergence de nouveaux comportements fondés sur de nouvelles valeurs. Ce vaste dessein s'applique aussi bien à la quête de comportements entrepreneuriaux plus proches du modèle schumpétérien qu'à la volonté de déconnecter le politique de l'économique par un remodelage de la puissance publique, en feignant d'ignorer l'incontournable enchâssement de l'État à des pratiques sociales ou en oubliant au passage que les entrepreneurs africains sont déjà dans leur immense majorité des champions de la maximisation des fonctions d'utilité, mais il est vrai des utilités qui ne se limitent pas aux seuls aspects financiers.

C'est ainsi qu'au regard de cette dimension d'enjeu sociétal, les évaluations courantes des PAS occultent un sujet essentiel : celui des rapports entre ajustement et démocratisation. Même si le mot démocratisation peut être impropre ou excessif, il n'en existe pas moins une concomitance entre ajustement et transformations notables des paysages politiques dans la majorité des pays africains. Cette ouverture démocratique s'exprime sous diverses formes : débats d'idées, multiplication des supports médiatiques, mouvements sociaux contestant tel ou tel aspect de l'AS, institutionnalisation de la pluralité des points de vue sous la forme, par exemple, de conférences nationales ou de créations de partis et de syndicats nouveaux dits "autonomes". Les corrélations observées entre ces réaménagements politiques et la mise en oeuvre des PAS pourraient être expliquées, à titre d'hypothèses que bien peu de travaux ont cherché à approfondir<sup>5</sup>, par deux catégories de raisons, les unes actives, les autres réactives. Les premières font référence à la nécessité pour le pouvoir politique de lier

---

5. Se distinguent toutefois les travaux de l'équipe américaine de l'Université de Madison (Deng, Kostner et Young, 1991) et ceux lancés sous l'égide du CODESRIA (Conseil pour le Développement de la Recherche Économique et Sociale en Afrique, ONG internationale basée à Dakar) marqués par une étape importante avec la tenue d'un colloque en février 1992 sur "Democratization Processes in Africa : Problems and Prospects".

l'explication à la prise de décisions lorsque celles-ci constituent à ce point des renversements d'orientations par rapport aux options antérieures (privatisation, déréglementation du travail, libéralisation des prix par suppression de systèmes de subvention/compensation, etc.). Raisons réactives par ailleurs quand les gouvernements en place sont contraints, d'une part, de gérer l'introduction de la "conditionnalité politique" exprimée par des pays donateurs européens - de façon alambiquée mais néanmoins effective par la France depuis 1990 (le fameux "discours de La Baule"), sur une base explicite et légale par l'Union Européenne depuis 1995 (Marchand, 1996) - d'autre part, de répondre par une ouverture démocratique à la contestation directe liée à des pertes d'emplois, à la chute des revenus réels, à la dégradation des possibilités d'accès aux services publics de santé et d'éducation. Quel que soit le cas de figure, volonté d'expliquer ou nécessité de créer des espaces d'expression sous la contrainte, et même s'il s'agit sans doute davantage d'une socialisation de l'ajustement que d'une démocratisation au sens occidental de la notion, la correspondance entre amorce d'un processus de démocratisation et ajustement est peu contestable<sup>6</sup>.

La pratique évaluationniste dominante focalisée sur la mesure de résultats économiques s'avère ainsi bien incapable de rendre compte de l'ensemble des considérants et implications des PAS. Dommageable pour la compréhension ex post des transformations de ces économies et de leurs ressorts sociaux, cette limitation l'est également pour la conception même des politiques d'ajustement si l'objectif est bien de les rendre plus efficaces.

### **La nécessaire prise en compte des facteurs politico-institutionnels**

Plus foncièrement, les incriminations portées aux méthodes d'évaluation des programmes d'ajustement tiennent au fait que ces évaluations ne peuvent être dissociées de la nature de l'économie qui fonde ces politiques, à savoir une économie de la norme. En effet, la

---

6. "Quatre ans plus tard (par rapport au discours de La Baule), en novembre 1995, lorsque se réunira à Biarritz le dernier sommet franco-africain présidé par François Mitterrand, *tous les participants auront entre-temps instauré le multipartisme* (souligné par l'auteur) et dix-sept auront adopté de nouvelles constitutions" (Védrine, 1996).

très grande majorité des travaux sur l'ajustement s'inscrivent dans une économie des recommandations, une économie normative, entièrement tendue vers la recherche des "bonnes solutions", celles qui maximiseraient "l'allocation des ressources et le bien-être collectif". Pour une bonne part, les déficits analytiques et explicatifs des démarches évaluatives qui viennent d'être décrites sont à rechercher dans cette attitude qui conduit à circonscrire la réflexion et les débats (faut-il plus ou moins d'ouverture, de réglementation, de marché..?) à une économie du *welfare state* fondée sur la prescription.

Une telle posture conduit à un biais paradoxal : alors que la rétraction de l'interventionnisme étatique est un des objectifs premiers des PAS - "moins d'État, mieux d'État" - et que, simultanément, est posé le postulat d'une rationalité universelle basée sur la maximisation de l'utilité et/ou du profit (selon qu'il s'agit d'un individu ou d'une entreprise), ce raisonnement n'est pas transposé à l'institution étatique, avec pour conséquence un évitement des termes d'une véritable réflexion sur l'État et ses excroissances. Tout se passe comme si les concepteurs des PAS, après avoir longtemps procédé à un premier contournement, celui des enjeux sociaux (esquive toutefois atténuée dans les dernières générations de PAS) continuait à en pratiquer un second, celui d'une interrogation sur l'essence de l'État en Afrique, qui conduirait à s'interroger, il est vrai, sur la nature des régimes politiques. Dans ce mode de pensée, si un gouvernement est porté à prendre des positions différentes de celles préconisées par les bailleurs et initialement entérinées par lui, il s'agira d'aléas liés soit à une argumentation insuffisamment convaincante, soit à un manque de capacité technique, d'où découlera la nécessité d'introduire une nouvelle série de directives sous les vocables de "*good governance*" ou "*capacity building*". Or il est bien évident que ces esquives, erreurs et reports sont en grande partie délibérés et manifestent, plutôt qu'un manque d'aptitude à gouverner, la non coïncidence entre les fonctions d'objectifs des décideurs politiques nationaux et les fonctions de bien-être collectif telles que les prônent les "experts". Il serait cependant erroné de penser que les dits experts sont suffisamment naïfs ou ignares des réalités socio-politiques locales pour ne pas savoir que d'autres fins, comme la considération, le clientélisme, la recherche de positions à fort pouvoir discrétionnaire (et par conséquent monnayable), sont à intégrer dans le comportement des agents de la puissance

publique. Plus prosaïquement, on se trouve là en présence d'une situation classique où le tout (le FMI et la Banque Mondiale en tant qu'organisations) n'est pas la somme des parties (les excellents économistes qui les composent en majorité).

Le dépassement de ce déficit analytique impliquerait que cette économie normative qu'est l'AS, intègre la nature et les conditions effectives de fonctionnement des institutions locales, au premier rang desquelles l'État. Cette intégration est politiquement et méthodologiquement difficile. Délicate politiquement en ce sens que, premièrement, les gouvernements considèrent - à juste titre - l'intégration de facteurs explicitement politiques comme un franchissement insupportable des limites de leur souveraineté (même si, par exemple, l'injonction de transférer un système de surveillance douanière à des sociétés privées - situation réelle - est déjà un empiétement évident sur les fonctions régaliennes de l'État) ; deuxièmement, les institutions financières internationales sont d'abord des bailleurs, des organismes régulateurs (FMI) ou des banquiers (Banque Mondiale) qui préféreront laisser le champ aux donateurs bilatéraux pour tout ce qui concerne des conditionnalités explicitement politiques. Malaisée méthodologiquement, cette imbrication des cercles du politique et de l'économique l'est aussi. On en possède l'illustration avec la série de travaux d'une équipe du Centre de Développement de l'OCDE sur "la faisabilité politique de l'ajustement" (Lafay et Lecaillon, 1993). Incontestablement innovante, elle reste une oeuvre d'économistes et non celle d'une équipe pluridisciplinaire, ancrée dans un questionnement economiciste, et si elle décompose avec pertinence les conditions du compromis et de la mise en oeuvre des programmes d'ajustement ou tente une mesure originale du coût (au sens du calcul économique) de l'instabilité sociale provoquée par des mesures d'ajustement, elle n'aborde que très marginalement les spécificités politiques locales ou la sociologie des instances institutionnelles et leurs dynamiques propres. Or l'analyse des PAS, aussi bien dans la phase de négociation des programmes que dans celles de la mise en application puis des "ajustements à l'Ajustement", est là pour nous rappeler cette évidence : la pertinence d'une politique publique dépend certainement moins de la qualité intrinsèque de sa conception que de son aptitude à intégrer le faisceau complexe des objectifs de ceux qui sont censés la conduire. En la matière, la rationalité des groupes d'acteurs - agents économiques,

groupes sociaux, institutions - prend largement le pas sur les considérations techniques.

Pour tenter de montrer combien les analyses du politologue et du sociologue des institutions seraient nécessaires à la compréhension - et donc à l'évaluation - de phénomènes catalogués comme appartenant à la sphère de l'économique, il peut être intéressant de poser à nouveau le regard sur quelques uns des moments du grand théâtre de l'ajustement structurel, les uns situés avant le démarrage de la représentation, les autres pendant celle-ci, en précisant clairement qu'il s'agit ici d'attirer l'attention et non de procéder à des analyses scientifiques qui requièrent d'autres compétences.

En amont de la scène tout d'abord, deux coups de projecteur seront révélateurs des limites de l'économisme normatif comme instrumentation explicative, l'un sur le pourquoi du succès du modèle libéral, l'autre sur le fait générateur de l'ajustement, à savoir l'endettement.

On peut se demander pourquoi le modèle consubstantiel à l'AS est à ce point imprégné de doctrine libérale et, parallèlement, pourquoi le FMI et la BM ont pris un tel poids dans la définition des politiques économiques en Afrique. Les réponses à ces deux questions sont bien peu économiques. Y-a-t-il aujourd'hui plus d'arguments incontestables et définitifs pour le moins d'État, la déréglementation, l'ouverture extérieure, qu'il n'y en avait vingt ou trente ans auparavant ? Probablement pas, alors que la Banque Mondiale elle-même a été conduite à réviser ses explications du "miracle est-asiatique", initialement imputé à des options un peu trop rapidement qualifiées de profondément libérales (Banque Mondiale, 1993). Sans nier la prégnance de certains faits (blocages de croissance, explosion de la dette, entreprises peu performantes, ...) qui invitent au changement de cap, une bonne part de l'explication de ce tout libéral se trouve au sein même de l'histoire des institutions de Washington. On note alors que la radicalisation des références théoriques du FMI et de la BM a suivi des changements de personnes aux plus hauts niveaux de conception et d'impulsion de leur action. Certes, dans les années soixante-dix, sous la direction de R. Mc Namara, la Banque Mondiale ne fût jamais un suppôt du dirigisme et de l'interventionnisme, mais parmi les économistes de référence de l'époque - les Ul Haq, H. Chenery ou M. Syrquin - aucun néo-libéral. Il

y est surtout question, en matière de références théoriques, de néo-structuralisme ; au plan des objectifs opérationnels, d'infrastructures, de projets de développement, voire de "besoins essentiels". Dans les années quatre-vingt, coïncidant (un hasard ?) avec la période reaganienne, le "staff" de la Banque est profondément renouvelé avec l'arrivée de chantres du libre-échange - B. Balassa ; A. Krueger, E. Berg - tandis que se produit une profonde transformation de la population des experts, les ingénieurs, agronomes et autres spécialistes de projets étant massivement supplantés par l'arrivée d'économètres, macro-économistes et financiers. Autrement dit, une anthropologie de ces organisations internationales reconstituant leurs histoires et enjeux internes, telle qu'en avait opportunément lancé l'initiative Z. Laïdi (Laïdi, 1989) ou dans l'esprit de l'article de J.-F. Baré dans le présent ouvrage, en dirait certainement beaucoup plus sur la compréhension de cette déferlante libérale que l'invocation des seules contraintes technico-financières du développement.

Quant à savoir pourquoi ces deux institutions ont pris une telle place, la situation de quasi faillite de nombreux États du sud - ce que l'on a appelé la "crise de la dette" des années quatre-vingt - avec son cortège d'appels au secours en direction du FMI est peu contestable. Pourtant, une réponse qui ne ferait reposer cette primauté des institutions de Bretton-Wood que sur la nécessité pour ces bailleurs de récupérer leurs fonds et de contrôler leur bon usage, n'est que partiellement satisfaisante. En 1990, pour chacun des pays de la Zone Franc sans exception, le créancier principal en matière de dette publique n'était ni le FMI ni la BM, mais, et de loin (en moyenne 40 %), la France. Plus essentielle pour expliquer cette suprématie nous semble la conjonction de deux faits qui relèvent bien peu de facteurs économiques ou financiers. C'est, premièrement, l'inexistence de toute autre organisation capable de proposer d'un schéma global, à la fois théorique et d'action, cohérent, argumenté, de plus adossé à une offre de crédits importante. Ni les autres institutions internationales comme l'Union Européenne, l'OCDE ou l'ONU (malgré les tentatives de cette dernière par l'intermédiaire de sa Commission Économique pour l'Afrique et son CARPAS<sup>7</sup>), ni aucun des pays du nord n'ont été en

---

7. CARPAS : Cadre Africain de Référence pour les Programmes d'Ajustement Structurel en vue du redressement et de la transformation socio-économiques (CEA, 1989).

mesure de former des enceintes de réflexion/proposition homogènes et fortes afin de répliquer par des alternatives aussi construites. Le second motif tient à l'extension de fait de la délégation de pouvoirs que les États membres du nord ont octroyé à ces deux organisations. Pour partie ce mandat est statutaire, par exemple quand il est confié au FMI le soin de prendre toutes dispositions pour "... favoriser une expansion harmonieuse du commerce, ...aider les pays membres à équilibrer leurs paiements extérieurs, ...contribuer à la libéralisation des échanges" (FMI, 1987, p. 1). Mais dans la pratique, la lettre des statuts fondateurs est très largement dépassée sur la base de considérations beaucoup plus politiques qu'économiques et les délégations de compétences ont été étendues par tacite accord entre pays industrialisés et les deux institutions. Un exemple de cette large interprétation est bien connu. : rien n'interdit, dans les textes, au Club de Paris<sup>8</sup>, de procéder à un rééchelonnement de dette publique hors de tout avis du FMI ou de Banque Mondiale, qui n'y participent qu'en "observateurs". Néanmoins, en pratique, le Club de Paris ne prend de décision qu'après un accord préalable entre le FMI et le pays en développement concerné, faisant même de cet accord une condition de la tenue de la réunion. Il y a là une dépossession de fait d'une partie du pouvoir décisionnel des gouvernements des pays donateurs, volontairement consentie car juridiquement non obligatoire. Une attitude de même type a été celle de la France en septembre 1993 quand le premier ministre d'alors a fait officiellement savoir à tous les pays africains qu'il soumettait dorénavant une reprise de l'aide publique française à un accord préalable avec le FMI ( la dévaluation du franc CFA suivra quatre mois plus tard). Comment qualifier autrement que d'éminemment politique un tel comportement conduisant un gouvernement à faire transiter un aspect important de sa politique étrangère par le filtre d'une organisation internationale qui n'en demandait pas tant. Il éclaire bien ce constat selon lequel une bonne part des considérants en matière d'AS n'a que de lointains rapports avec l'analyse économique !

---

8. Le Club de Paris est une instance regroupant tous les créanciers publics d'un pays fondé à examiner les demandes de rééchelonnement des dettes publiques ("de Paris" car il se tient dans cette ville, quelque soit le pays du sud concerné, avec une présidence traditionnellement confiée au Directeur du Trésor français).

Il est intéressant de revenir sur un autre aspect de la pièce avant l'entrée en scène : celui du déclencheur de l'AS que constitue l'endettement. On a vu plus haut que l'entame d'un processus d'ajustement s'effectuait par un appel au FMI (qui dans un premier temps va prescrire un plan dit de stabilisation), suite à un problème de balance des paiements non soluble de façon autonome, problème lui-même couplé à un endettement excessif. Beaucoup a été analysé et commenté sur cet endettement : il est massif, généralisé<sup>9</sup>, ses causes sont multiples et les responsabilités partagées, à rattacher au boom des liquidités et au crédit facile de la fin des années soixante-dix, aux comportements laxistes lors des périodes haussières des cours des matières premières, à des affectations de capitaux à des projets surdimensionnés, à l'attitude pressante de vendeurs de biens d'équipement, etc. Toutes ces considérations sont exactes et se sont accumulées pour conduire à des cessations de paiements nombreuses. Il est pourtant un facteur sur lequel on se penche plus rarement : la rationalité politique sous-jacente de l'endettement lorsqu'on se place du point de vue des gouvernements africains.

L'endettement, en effet, n'est pas seulement un mécanisme économique, il est également une logique politique en ce sens qu'il exprime un arbitrage entre le court terme et le long terme. S'endetter pour un État, c'est aussi une manière de faire un choix entre une augmentation des impôts, aujourd'hui, dans l'instant, ou un report des prélèvements à plus tard, demain, en différant l'effort sur les générations futures. Lorsqu'il est couvert par l'emprunt à long terme, le déficit public est un mode de redistribution intergénérationnel des charges, ce qui devrait impliquer qu'il ne soit pratiqué que pour des affectations susceptibles de générer à terme des revenus supplémentaires venant compenser les charges financières engendrées. Ce raisonnement est loin de recouvrir le fonds des motivations effectives. Pour nombre de gouvernements africains, le choix de l'endettement ne s'est pas appuyé sur le calcul économique mais sur une balance entre gains et inconvénients politiques, dans le cadre d'un comportement général visant à créer des gagnants immédiats et

---

9. Malgré des différences nationales importantes, on peut retenir que, pour l'Afrique subsaharienne dans son ensemble, l'encours de la dette représente schématiquement 100 % du PIB, le service de la dette, 25 % des exportations (Ministère de la Coopération, 1993).

reporter à plus long terme les perdants. Autrement dit, la pratique de l'endettement ne peut être dissociée d'une fonction de maximisation de l'espérance de vie d'un gouvernement, sur des bases strictement politiques. Sur un thème aussi essentiel, la cécité des économistes est étonnante, qui vont instinctivement prendre à bras le corps le problème en termes de TOF (Tableau des Opérations Financières), masse monétaire, taux d'intérêt, encadrement du crédit, etc., laissant dans l'ombre les soubassements politiques, feignant d'ignorer l'instrumentalisation du procédé par des équipes dirigeantes à des fins de perpétuation propre. Non seulement une bonne part des louvoiements, contournements et reports ne peut s'expliquer a posteriori sans cette assimilation de logiques extra-économiques, mais la conception même des PAS est biaisée par la non intégration de ces finalités.

Au grand théâtre de l'ajustement, la représentation elle-même de la pièce offre également quelques scènes révélatrices des incomplétudes de l'évaluation économiciste. Nous en mettrons en lumière deux : celle du réaménagement de l'offre d'ajustement et celle des modes de mise en oeuvre.

Cette notion de "réaménagement de l'offre" veut traduire le fait que le contenu des PAS "offerts" s'est modifié dans le temps, sur la base de considérations économiques et opérationnelles du côté des bailleurs de fonds, avec une tout autre vision du côté des gouvernements locaux. Durant la première moitié des années quatre-vingts, les premiers PAS ont porté sur des réformes strictement macro-économiques et financières, centrées sur la résorption des déséquilibres publics et extérieurs et la réduction du poids des interventions de l'État. Progressivement, à ces objectifs initiaux de remise en ordre et de restauration des règles de l'économie concurrentielle, vinrent s'adjoindre des préoccupations de croissance (idée selon laquelle des plans de stabilisation ne se suffisent pas en eux mêmes et que l'ajustement doit viser la reprise de la croissance, notamment par une relance des investissements publics et privés) puis un intérêt pour les impacts sociaux de l'ajustement. Cette dernière exigence donnera lieu à la mise en place du programme DSA en 1989

par la Banque Mondiale, en association avec le PNUD et la BAD<sup>10</sup>. Ce plan d'action fut particulièrement bien reçu au niveau des responsables politiques africains, au moment où les baisses de pouvoir d'achat et les pertes d'emploi s'amplifiaient. Pourtant, à y regarder de plus près, cette rapide adhésion n'était pas dénuée d'une ambiguïté, reflet d'une divergence des logiques. Pour la Banque Mondiale, relayée par plusieurs pays européens, l'opération est conçue dans une optique normative de recherche d'efficacité. Il s'agit de promouvoir - ou du moins de pas hypothéquer - la "Ressource Humaine" et d'introduire un objectif d'équité au service de la croissance économique. De ce point de vue, la dimension sociale des PAS n'était qu'un volet de plus d'un ensemble prescriptif censé devenir plus efficient en lui adjoignant une composante visant à "promouvoir leur (des populations pauvres et vulnérables) intégration dans le nouvel environnement économique" (Banque Mondiale, 1990, p. 4). La lutte contre la pauvreté n'est devenue un objectif en soi que beaucoup plus récemment<sup>10</sup>. La perception de ces programmes par les pouvoirs publics africains fut dès le départ sensiblement différente : que cette dimension sociale visa à renforcer l'efficacité de l'ajustement leur était beaucoup moins important que l'avantage à en tirer en tant que contrepartie de mesures impopulaires. On se trouvait alors dans un scénario bien connu des spécialistes de politiques publiques qui est celui de "l'offre d'un bloc" de politiques où le doux se mêle à l'aigre, le sucré à l'acide, pour faire avaler une médication globalement rébarbative. Le motif de l'adhésion immédiate des équipes gouvernementales se situait dans cette possible récupération du programme pour un faire valoir à usage interne, dans un dessein classiquement analysé par les politologues, celui de la recherche du maintien en place. Le volet DSA donnait ainsi lieu à une

---

10. PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement. BAD : Banque Africaine de Développement. Le programme DSA n'existe plus en tant que tel depuis 1994. Mais sa philosophie et ses préoccupations sont largement reprises dans d'autres programmes d'action, tels les plans d'appui au renforcement des administrations pour la partie études (niveaux de vie, seuils de pauvreté), les programmes de travaux d'intérêt collectif à haute intensité en travail (destinés à favoriser l'emploi et les PME) ou les plans sectoriels sociaux (éducation, femmes), au sein de deux Départements de la Banque : le Département de la lutte contre la pauvreté et de la politique sociale (PSP) et le Département du développement humain (HDD). Le dernier rapport d'activité de la BM fait explicitement de la "lutte contre la pauvreté" un de ses objectifs prioritaires (Banque Mondiale, Rapport d'activité 1996).

belle opération de récupération politique, selon un comportement bien connu qui est celui d'un gouvernement qui ne cherche pas à se maintenir au pouvoir pour mettre en oeuvre des stratégies auxquelles il croit, mais qui cherche à formuler des politiques pour se maintenir au pouvoir.

Un dernier exemple sera tiré de la phase de mise en application des PAS. Tous les analystes sont à peu près d'accord pour convenir qu'il existe des écarts importants entre les accords contractuels initiaux (les PFP évoqués ci-dessus. Cf. première partie) et l'exécution effective de ces contrats. Il est légitime de s'interroger sur les causes de tels écarts. Il est vrai que ces lettres d'intention doivent inclure un si grand nombre de mesures, certaines si radicales, dans des laps de temps si courts, que peut paraître peu vraisemblable, dès le départ, le respect de la totalité des engagements. Au delà de cette remarque dont conviennent désormais le FMI et la BM, un spécialiste de l'analyse institutionnelle nous montrerait probablement à quel point il entre dans l'élaboration de ces PAS des données de jeux de stratégie entre les parties en présence, où la recherche des éléments de pression compte parfois autant que la qualité intrinsèque du coup. Il soulignerait aussi que ces décalages montrent combien la mise en oeuvre des PAS tient autant du compromis (certes parfois obtenu dans des conditions de négociation tendues) que du diktat. Compromis rendus plus compréhensibles si l'on garde présent à l'esprit que, du moins dans le cas de la Banque Mondiale ( ceci ne vaut pas pour le FMI mais est par contre valable pour l'institution financière française d'aide au développement, la CFD - Caisse Française de Développement), cette institution est d'abord un banquier dont la vocation première est de placer des fonds auprès de "pays clients".

Ces écarts peuvent également tenir à des erreurs de conception révélatrices d'un traitement superficiel des comportements des populations concernées. Les exemples abondent en matière fiscale et douanière qui poussent à exprimer un regret : que ne fait-on précéder toute prise de décision dans ces domaines d'une sociologie des corps de fonctionnaires ou des importateurs ! Ici, on eut évité de terribles déconvenues dans l'espoir d'une reprise des recettes d'importation. En imposant à tel pays de confier à une société privée étrangère la surveillance de son cordon douanier, les experts du Fonds et de la

Banque n'imaginaient pas l'efficacité d'une alliance, somme toute rationnelle, entre douaniers et importateurs s'employant à contourner le nouveau système. Là, on aurait mieux anticipé le peu de résultats à attendre d'une baisse des taux de protection douanière. En faisant passer un droit de douane de 50 % à 25 %, on ne diminue pas d'autant l'incitation à frauder, raisonnement pourtant explicitement tenu à l'occasion de la refonte d'un grand nombre de codes douaniers africains. Ce serait au contraire plutôt un encouragement à compenser la moins value relative des prélèvements potentiels tout au long de la chaîne par une augmentation du volume des produits importés frauduleusement. Impôt performant que la TVA en théorie financière : assiette large, rendement supposé fort, relativement indolore, neutre pour l'agent économique puisqu'il répercute intégralement cette taxe sur le client, entreprise ou ménage. Elle est toutefois affublée de deux caractéristiques rédhibitoires pour les économies urbaines africaines : elle fait de l'opérateur économique un auxiliaire du fisc en le chargeant d'un prélèvement à restituer au Trésor public, association contre nature s'il en est ; c'est un impôt de l'écrit puisqu'il faut soustraire ce qui a été acquitté de ce qui est collecté, or l'écrit n'est pas la caractéristique première des transactions en Afrique. Il n'en pas moins été tenté dans plusieurs pays une généralisation du système de la TVA, jusqu'aux micro-entreprises, avec les résultats que l'on imagine.

De telles erreurs de mise en oeuvre sont à rapprocher d'un phénomène de déconnexion organisationnelle qui reste largement à étudier. On veut évoquer là un processus de génération - qui n'a rien de spontanée mais semble au contraire voulue par les bailleurs - d'entités administratives qui pilotent la plupart de ces réformes en superposition aux services ordinaires. Les temps de réformes importantes sont classiquement propices à l'amplification des distances entre les lieux et groupes de conception des politiques et les niveaux chargés de les mettre en oeuvre. Cette tendance n'est pas propre aux pays en développement et il a été montré comment, dans des pays industrialisés, des institutions pouvaient être détournées de leur fonction d'intermédiaire entre des intérêts divergents en matière d'élaboration des politiques publiques au profit des conceptions d'une haute technocratie d'État (par exemple, Weber, 1991). Ce phénomène de distanciation est doublement amplifié en Afrique à l'occasion de la mise en application des PAS. D'une part, l'ajustement reste fondamen-

talement perçu comme la volonté, le projet d'étrangers, organisations, pays ou individus. Il n'y a pas eu véritable internalisation de la Réforme, y compris dans aux étages des décideurs publics et privés. D'autre part, et ceci est sans doute à la fois cause et conséquence, se sont multipliées des sortes d'enclaves institutionnelles chargées de piloter l'ajustement (aux noms variés tels que "Comité technique de ...", "Délégation à...", Commissariat à...", etc.) où les bailleurs de fonds ont placé des équipes de hauts fonctionnaires nationaux en prise directe avec le plus haut niveau de l'État d'un côté, leurs antennes et missions locales de l'autre. Si bien qu'au découplage habituel entre sphère dirigeante et services chargés de l'exécution, est venu se surajouter un système de décision parallèle doublant et court-circuitant les administrations ministérielles classiques.

Cette série d'observations et commentaires ne saurait être interprétée comme un réquisitoire contre une discipline et ses ressortissants (l'auteur, non masochiste, en est !) dont les apports à la connaissance des économies et sociétés africaines sont considérables. De plus, il arrive que ces économistes, y compris les plus fortes voix, fassent amende honorable et expriment leurs doutes : "Tels qu'ils ont évolué les prêts à l'appui de réformes conjuguent les pires de tous les maux. La conditionnalité domine le dialogue, nuisant aux possibilités d'échanges d'idées ouverts et objectifs et à la résolution véritable et conjointe des problèmes. Cette méthode est donc improductive". L'auteur de ces fortes paroles ? Tout simplement M. Elliot Berg (Berg, 1990, p. 59), qui fut dans les années quatre-vingts un des ténors de l'ajustement structurel à la Banque Mondiale! Non, ces réflexions se veulent d'abord une invite à la conjugaison des regards des diverses disciplines des sciences sociales sur l'ajustement structurel, pour mieux comprendre et, éventuellement, aider à concevoir de ... meilleures politiques !

## BIBLIOGRAPHIE

## BANQUE MONDIALE

1990 *Les dimensions sociales de l'ajustement en Afrique. Programme d'action*, BAD, PNUD, Banque Mondiale, Washington.

1993 *The East Asian Miracle : Economic Growth and Public Policy*, World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, Washington.

1994 *L'ajustement en Afrique . Réformes, résultats et avenir*, Oxford University Press, Washington.

## BERG (E.)

1990 *Ajustement ajourné : réforme de la politique économique au Sénégal dans les années 80*, rapport pour l'USAID, Dakar.

## CORNIA (G.-A.), JOLLY (R.), STEWART (F.)

1987 *L'ajustement à visage humain : protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance*, Economica, Paris.

## DENG (L.), KOSTNER (M.), YOUNG (C.)

1991 *Democratization and Structural Adjustment in Africa in the 1990s*, African Studies Program, University of Wisconsin, Madison.

## FMI

1988 *Dix erreurs courantes au sujet du FMI*, Département des Relations extérieures, Fonds Monétaire International, Washington.

## GOREUX (L.)

1995 *La dévaluation du Franc CFA. Un premier bilan en décembre 1995*, Banque Mondiale, Washington.

## GRELLET (G.)

1992 Pourquoi les pays en développement ont-ils des rythmes de croissance aussi différents ?, *Revue Tiers-Monde*, t. XXXIII, n° 129, PUF, Paris, p. 31-61.

## GUILLAUMONT (P.) et (S.)

1988 *Stratégies de développement comparées. Zone franc et hors zone franc*, Economica, Paris.

1994 *Ajustement et développement. L'expérience des pays ACP*, Economica, Paris

## KHAN (M.S.)

1990 The macroeconomics effects of Fund-supported adjustment programs, *IMF Staff papers*, juin, Washington , FMI, p. 195-232.

LAFAY (J.-D.) et LECAILLON (J.)

1993 *La dimension politique de l'ajustement économique*, Etudes du Centre de Développement, OCDE, Paris.

LAÏDI (Z.)

1989 *Enquête sur la Banque Mondiale*, Fayard, Paris.

MACKENZIE (G. O.) et ORSMOND (D.)

1996 Qualité de l'ajustement budgétaire et croissance, *Finances et Développement*, n° 2, vol. 33, Publication trimestrielle du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale, p. 21-24.

MARCHAND (Y.)

1996 *Une urgence : l'afro-réalisme. Pour une nouvelle politique de l'entreprise en Afrique subsaharienne*, Rapport au Premier Ministre, La Documentation Française, Paris.

MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION

1993 *Les États d'Afrique, de l'océan Indien et des Caraïbes. Situation économique et financière en 1992. Perspectives d'évolution*. Ministère de la Coopération, Paris.

MULLER (P.)

1990 *Les politiques publiques*, Coll Que sais-je n° 2534, PUF, Paris.

THIRWALL (A.-P.)

1988 Les théories d'ajustement de la balance des paiements : une analyse critique, *Problèmes économiques*, n°2093, p. 24-32.

VÉDRINE (H.)

1996 *Les mondes de François Mitterrand*, Fayard, Paris.

WEBER (L.)

1991 *L'État, acteur économique*, Economica, Paris.

WILLIAMSON (J.)

1990 *The Progress of Policy Reform in Latin America*, Institute for International Economics, Washington.

Textes réunis et présentés par  
Jean-François BARÉ

**REGARDS  
INTERDISCIPLINAIRES  
SUR LES  
POLITIQUES  
DE DÉVELOPPEMENT**

 L'Harmattan

Textes réunis et présentés par

**Jean-François BARÉ**

**REGARDS  
INTERDISCIPLINAIRES  
SUR LES  
POLITIQUES  
DE DÉVELOPPEMENT**

**L'Harmattan**

5-7, rue de l'École Polytechnique  
75005 Paris - FRANCE

**L'Harmattan Inc.**

55, rue Saint-Jacques  
Montréal (Qc) - CANADA H2Y 1K9

© L'Harmattan, 1997  
ISBN : 2-7384-6064-X