

## **8. L'évaluation des programmes d'ajustement structurel (PAS) : quelques repères sur les outils et méthodes**

par Alain VALETTE (1)

Si le succès d'une politique économique se mesurait au nombre d'études qu'elle suscite, celui des programmes d'ajustement structurel serait immense ! En effet, cet ajustement, qui a déferlé sur toute l'Afrique subsaharienne 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 massif ? Bien que les réponses puissent varier d'un pays et d'une époque à l'autre, quatre séries de considérations expliquent cet attrait général.

Premièrement, l'application des mesures d'ajustement structurel (AS) s'est rapidement répandue sur la quasi-totalité des pays africains : dans 10 États sur 12 de la zone franc (2), dans 14 des 16 pays de la Cedeao. Il s'est ainsi construit en quelques années un phénomène majeur 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 extension spatiale sur une période aussi courte.

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

---

(1) Économiste, directeur de recherche, ORSTOM. Adresse : UMR « Regards », BP 200, domaine universitaire, 33405 Talence.

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

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

Troisièmement, les conditions de mise en œuvre de ces politiques prêtent particulièrement à discussion. 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 États-Unis ? — les modalités de ces opérations de mise au pas économique heurtent. Le déséquilibre est effectivement immense en termes de pouvoir de négociation entre, d'un côté, des États isolés et pris à la gorge au plan financier, et, de l'autre, un front solidaire de bailleurs (3), beaucoup mieux armés dans l'expertise macro-économique. Le caractère « touche à tout » des fameuses conditionnalités renforce encore ce sentiment de mise sous tutelle. 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

sources de pouvoirs liées au contrôle de l'État. 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 informatif 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 de l'évolution 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 la mesure où les PAS mêlent des politiques de stabilisation à court terme et des politiques de remise en ordre à long terme, combinent des objectifs macro-économiques et d'autres méso-économiques (ou sectoriels), associent des mesures d'ordre social à des décisions financières, ils se prêtent à bien des formes d'appréciation. En fonction de leurs objectifs, de leurs champs et de leurs méthodes, une typologie de ces évaluations peut être établie. 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'action sectoriels ou zonaux, enfin celles qui y voient surtout un contexte particulier. Après avoir présenté ces trois grands types d'évaluation, nous tenterons d'en tirer quelques enseignements de portée générale.

### **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 inter-

vention du FMI et de 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 formelle. 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 alors de mesurer et comment le faire ? Si on laisse de côté les modèles économétriques de simulation qui visent

— La « *with-without approach* » (avec-sans) comparant des groupes de pays sous ajustement structurel et des pays sans ajustement, ayant des tailles et des structures proches. 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 », dont (hypothèse sous-jacente mais essentielle) les contraintes et les déterminants globaux seraient objectivement proches, ceci afin de chercher des conclusions définitives dans un sens favorable ou non (Guillaumont, 1991, Jacquemot, 1988, Leenhardt, 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 (4), les conclusions en sont souvent très mitigées, y compris quand ces recherches émanent du FMI ou de la Banque mondiale (Khan, 1990, Thomas, 1989).

Malgré tous les raffinements statistiques dont elles peuvent être l'objet, les évaluations de ce type restent contestées (5). 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, 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. Mais pour répondre aux deux autres objections, d'autres formes d'évaluation sont effectivement nécessaires.

---

(4) 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-elle à qualifier un pays d'« ajusté » ? Faut-il prendre en compte la durée, l'exécution réelle et selon quels critères ?

(5) 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. L'ajustement structurel comme plans d'actions : les évaluations par les observatoires spécifiques

Pour pallier le 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 mots 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'ajustement structurel (AS).

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

— Leur création est souvent liée à deux modalités de l'intervention de la Banque mondiale apparues à la fin des années 80 : le projet « dimension sociale de l'ajustement » (DSA) et les SECALs (Sectorial 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 du macro-économique vers le social et le méso-économique.

— 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 essen-

ble 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 un ministre) soit suffisamment fort pour imposer les inflexions suggérées. C'est évidemment loin d'être le cas le plus fréquent !

— Ces observations 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.

— Ces systèmes de suivi, dont la démarche emprunte au « diagnostic conjoncturel » (Fayolle, 1987), sont rarement outillés pour traduire leurs évaluations en perspective, 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.

### **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 éco-

quels 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, allant des systèmes sociaux de solidarité en riposte à l'aggravation des conditions de vie, à la transformation des fonctions régulatrices de l'État, en passant par les recompositions politiques et syndicales (GIDIS-CI, 1992). Sous ce terme général de « recompositions », ces études tentent d'évaluer ce qui, dans le bouillonnement du champ social, relèverait des tendances lourdes



d'analyse ou les champs d'observation, il existe quelques enseignements essentiels et généralisables. En particulier, il est possible de mettre en exergue trois séries de conditions pour que ces évaluations des PAS, quelle que soit leur nature, répondent aux attentes.

#### *4.1. 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 niveau d'observation, le choix et la pertinence des variables, la validité des échantillons, etc. Mais si les évaluations en restent à cet unique stade de la mesure, elles ne font que produire des séries et des indices et ne remplissent pas leur 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, doit être suivi d'un second, où sont suggérés inflexions, reports de décisions, voire annulations, en fonction d'une argumentation basée sur l'observation des réalités.

#### *4.2. Les contraintes du suivi : rapidité, durée, adaptabilité*

Un système d'évaluation 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. Pourtant, 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. Tout comme l'AS lui-même, l'évaluation des PAS est un processus de longue haleine, nécessitant une durée et une adaptabilité dans le temps.

#### *4.3. La nécessaire prise en compte des séquences*

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. Cette incorporation de la dimension temps peut s'effectuer selon deux méthodes : en comparant, à champ constant, les informations sur plusieurs périodes, comme on l'a vu plus haut avec le « before-after approach ». Mais également, en situant les résultats observés par rapport au calendrier des réformes effectivement réalisées (et pas seulement inscrites dans les lettres de politique de développement à l'intention des bailleurs). 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 ni le sens voulus) est bien le fondement même d'une évaluation rigoureuse. D'où l'extrême importance qu'il y a à mettre en parallèle, de façon continue, la mesure des évolutions et la séquence des décisions réellement mises en application.

\*

\* \*

En conclusion, la création et l'affinement des instruments d'évaluation des PAS sont certainement une condition préalable à l'instauration d'un débat serein et éclairé sur cette vague de politiques libérales qui a déferlé sur l'Afrique subsaharienne. Pour permettre ce débat, il n'est pas d'évaluations majeures et d'autres insignifiantes, si les conditions de rigueur indispensable sont respectées et les détails de méthodes sont affichés. Si la nature des évaluations est à ce point ouverte, l'origine et les objectifs de leurs auteurs aussi divers, ce 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, justifiable du regard évaluateur de toutes les disciplines scientifiques, de tous les acteurs, économiques, sociaux et politiques.

Pourtant, l'exercice n'a pas d'intérêt en soi autre que cognitif et toute évaluation dans le domaine qui nous préoccupe ici devrait, au-delà d'une restitution fidèle des situations et des évolutions, se préoccuper du futur. C'est-à-dire pouvoir être utilisée pour infléchir des tendances récessives, corriger des effets négatifs. Or, on assiste fréquemment à une sorte de déconnexion entre la somme des efforts d'évaluation et la modicité de leur utilisation à des fins de correction. Tout se passe comme si cette débauche évaluationniste s'avérait, au bout du compte, incapable 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. Est-ce suffisant ?

## BIBLIOGRAPHIE

- Banque mondiale, 1990, *Analysis Plans for Understanding the Social Dimensions of Adjustment*, Washington D.C., BIRD (SDA Unit, Africa region, report n° 8691, AFR).
- COMELIAU (C.), 1989, « L'ajustement structurel : quelles recherches ? », *Environnement Africain* (ENDA, Dakar), n° 25, vol. 7, pp. 357-364.
- DENG (L.), KOSTNER (M.), YOUNG (C.), (eds), 1991, *Democratization and Structural Adjustment in Africa in the 1990's*, Madison, University of Wisconsin, African Studies Program.
- FAYOLLE (J.), 1987, *Pratique contemporaine de l'analyse conjoncturelle*, Paris, Economica-INSEE.
- GIDIS-CI, 1992, *Bulletin du GIDIS-CI*, n° 1, Abidjan, ORSTOM.
- GUILLAUMONT (P.), GUILLAUMONT (S.), PLANE (P.), 1991, *Comparaison des politiques d'ajustement en Afrique, zone franc et hors zone franc*, Paris, Caisse centrale de coopération économique, *Notes et Études*, n° 41, multigr.
- HUGON (Ph.), 1989, « Incidences sociales des politiques d'ajustement », *Revue Tiers-Monde*, t. XXX, n° 117, pp. 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*, Paris, ministère de la Coopération (Coll. Études et Documents).
- JHA (L.K.), 1987, « Les politiques d'ouverture favorisent-elles vraiment la croissance ? », *Finances et développement*, vol. 24, n° 4, pp. 44-46.
- KHAN (M.S.), 1990, « The macroeconomic effects of Fund supported adjustment programs », *IMF Staff Papers*, juin, Washington, FMI, pp. 195-231.
- LARSEN (F.), WATTLEWORTH (M.), 1989, « Le rôle des politiques structurelles dans les pays industrialisés », *Finances et développement*, vol. 26, n° 3, pp. 24-26.
- LEENHARDT (B.), L'HÉRITEAU (M.F.), NANA TANKE (C.), 1991, *Une décennie d'ajustement en Afrique, Performances comparées de 28 pays africains, 1980-1989*, Paris, Caisse centrale de coopération économique, *Notes et Études*, n° 43, multigr.
- NSOULI (S.M.), 1989, « L'ajustement structurel en Afrique subsaharienne », *Finances et développement*, vol. 26, n° 3, pp. 30-33.
- SCHWARTZ (J.), 1989, « Rôle et perspectives de l'utilisation des données statistiques pour la planification du développement », *Stateco*, n° 60, Paris, INSEE, pp. 5-16.
- THOMAS (V.), CHIBBER (A.), 1989, « Les réformes dans le cadre de l'ajustement : un bilan », *Finances et développement*, vol. 26, n° 1, pp. 28-31.
- VALETTE (A.), 1993, « Enjeux et réalités d'une politique publique : la NPI sénégalaise », pp. 283-298, *L'Année politique africaine, 1992-1993*, Bordeaux-Pau, CEAN/CREPAO, Pédone.