

Les méthodes d'évaluation des programmes d'ajustement

Bernard Conte

mel : conte@u-bordeaux4.fr

site web : <http://conte.u-bordeaux4.fr>

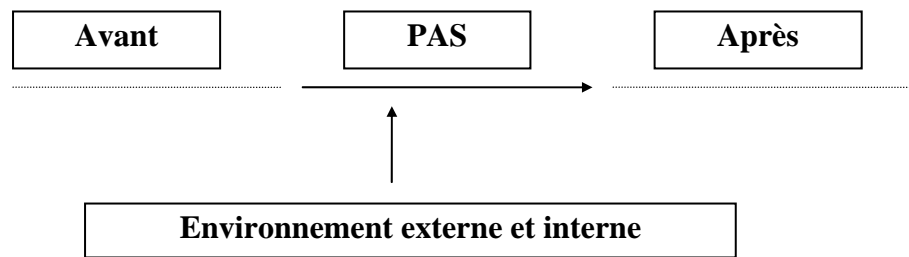
La méthodologie d'évaluation de l'impact des programmes d'ajustement structurel (PAS) comporte quatre grands types d'approches :

- L'approche « avant-après » compare la performance macro-économique d'un pays sous PAS et la performance avant programme.
- L'approche « avec ou sans » compare la performance macro-économique dans un pays ou groupe de pays sous PAS et la performance d'un 'groupe de contrôle' de pays sans PAS.
- L'approche du groupe de 'contrôle modifié' qui compare les performances macroéconomiques de pays sous PAS et sans PAS, en tenant compte des différences dans les conditions initiales spécifiques des divers pays ainsi que des influences exogènes principalement externes.
- L'approche par la 'comparaison de scénarios simulés' compare la performance simulée sous PAS et la performance simulée dans le cadre d'autres politiques.

L'ensemble de ces analyses tente, par divers moyens, de déterminer un scénario de référence par rapport auquel l'impact de l'ajustement peut être appréhendé.

A. L'approche « avant-après » (BA)

Cette approche apparaît relativement simple et c'est la plus utilisée. Elle consiste à effectuer une comparaison, à l'aide d'indicateurs de performance, entre la situation d'un pays ou groupe de pays avant et après l'adoption d'un programme d'ajustement structurel. Ces indicateurs sont généralement des indicateurs macro-économiques (croissance du PIB, investissement/PIB, taux d'inflation...). Les différences constatées entre les valeurs des indicateurs avant et après la mise en oeuvre du PAS sont attribuées aux effets dudit programme.



L'analyse « avant-après » fournit une description intéressante de l'évolution de la trajectoire d'un pays mais ne permet pas vraiment l'évaluation des PAS.

En effet, cette méthode d'analyse présente certains inconvénients.

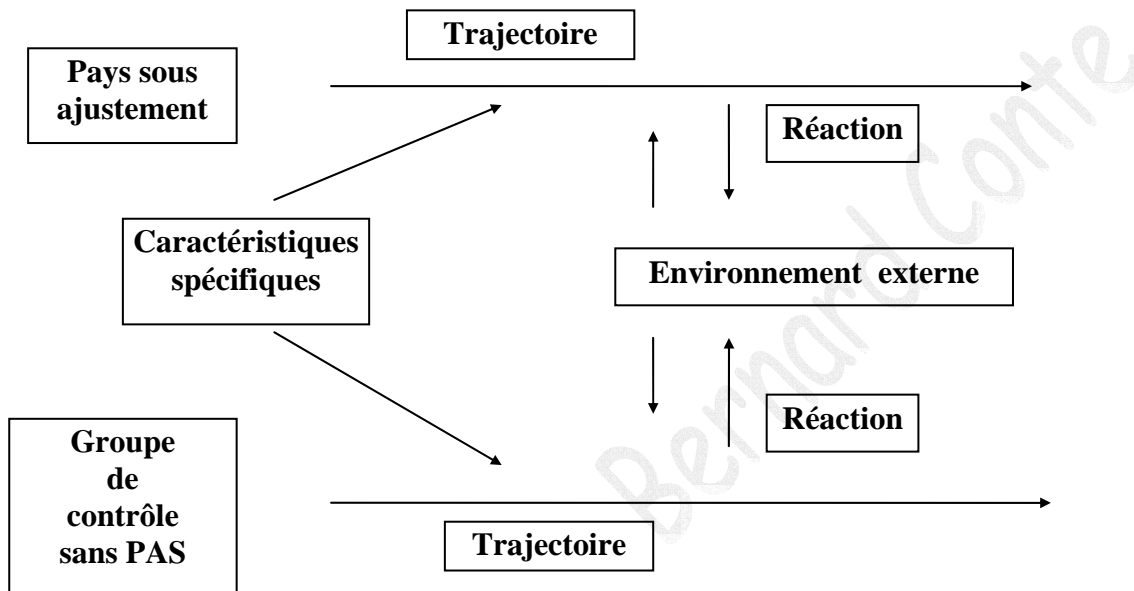
- Elle repose sur l'hypothèse que « toutes choses sont égales par ailleurs ». Or, la prise en compte de l'influence de paramètres exogènes au programme n'est pas assurée. Il peut s'agir de paramètres externes : variations des cours mondiaux des produits de base, variations des termes de l'échange, variations des taux d'intérêt internationaux, taux de croissance des pays industrialisés... ou de paramètres internes : chocs de productivité ou variations climatiques...
- Le degré de mise en oeuvre du PAS n'est pas pris en considération.
- Le scénario de référence, par rapport auquel les résultats sont évalués, est représenté par la situation du pays avant la mise en oeuvre du PAS. Or, en tout état de cause, le pays aurait suivi une trajectoire qui l'aurait plus ou moins éloigné de sa situation initiale.

Dans ces conditions, l'analyse a du mal à isoler la part des résultats imputables à l'application du PAS de celle qui est due à l'influence d'autres éléments, notamment exogènes. « L'approche avant-après est incapable de distinguer entre les déterminants 'programme' et 'non-programme' des résultats macro-économiques » (Ajayi, 1995).

B. L'approche « avec ou sans » (WW)

Cette approche est conçue pour tenter de dépasser l'incapacité de l'approche « avant-après » à isoler les déterminants programme et non-programme des résultats macro-économiques. Le principe est le suivant : il s'agit de comparer les performances macro-économiques de pays sous ajustement avec celles réalisées par d'autres pays n'appliquant pas de programme d'ajustement qui constituent un groupe témoin ou groupe de contrôle.

Il s'agit de déterminer un groupe de contrôle formé de pays sans PAS, dont la trajectoire constitue le scénario de référence (censé représenter l'évolution du ou des pays sous ajustement s'ils n'avaient pas emprunté cette voie). On effectue ensuite une comparaison entre les résultats obtenus dans le pays ou le groupe de pays sous ajustement et le groupe de contrôle. Les différences obtenues sont censées traduire les effets des PAS.



Cette méthodologie présente quelques inconvénients :

- « Le problème le plus important est que les pays sous ajustement peuvent et doivent systématiquement se distinguer des pays sans programme d'ajustement avant le début d'un PAS, et cela s'avère important pour l'évaluation des performances. En fait, le problème est que les pays sous programme ne sont pas sélectionnés de façon aléatoire. Au lieu de cela, une sélection adverse est opérée en fonction des mauvaises performances économiques avant la période d'ajustement. Cela n'est pas surprenant car la condition essentielle pour l'obtention d'une aide financière de la part du FMI est que le pays enregistre un déséquilibre de la balance des paiements. Ce fait suffit à suggérer que les pays sous ajustement étaient censés avoir des positions extérieures inférieures à la moyenne – concernant la balance courante et les réserves extérieures – lorsque le programme a été mis en œuvre. La conséquence d'une sélection non aléatoire des pays sous ajustement est un biais des estimations des effets des programmes avec la méthode 'avec ou sans' » (Khan, Ul Haque, 1998, p 9-10).

- Elle suppose que l'ensemble des pays (sous ajustement et hors ajustement) est soumis à des conditions d'environnement externe identiques et réagit de la même manière aux turbulences dudit environnement.
- Elle ne prend pas en considération les spécificités internes à chaque pays notamment dans le domaine des politiques économiques.
- Elle ne distingue pas le degré d'exécution du programme.
- La diversité des situations initiales des pays retenus (tant sous PAS, que hors PAS) peut conduire à d'importants biais dans la sélection de l'échantillon pouvant déboucher sur des résultats peu fiables.

C. L'approche du groupe de contrôle modifié (GEE)

La prise en considération des biais attachés aux deux méthodes précédentes a conduit au développement de la méthode du groupe de contrôle modifié (ou estimateur du groupe de contrôle modifié). Cette méthode tente d'éliminer certains défauts signalés précédemment. Néanmoins, il s'agit encore de faire référence à un groupe de pays hors ajustement. Mais on tente de prendre en considération :

- les différences des caractéristiques spécifiques au cours de la période précédant l'ajustement entre le groupe des pays sous ajustement et le groupe hors ajustement. Ces différences dans les situations initiales seront prises en compte dans la comparaison des résultats économiques ultérieurs¹.
- les effets des politiques et d'autres variables (notamment l'environnement externe) sur les résultats macroéconomiques, en prenant en compte l'évolution probable des politiques en l'absence de programme.

L'isolement des effets de ces facteurs s'opère par une correction des résultats obtenus.

Malgré la correction de certains biais possibles cette méthode reste perfectible. En effet, « cette méthode suppose l'existence d'une fonction de réaction de politique économique où les objectifs poursuivis par tous les pays sont les mêmes, de telle sorte que les résultats obtenus dans la période antérieure sont supposés différencier les réactions normales de politique. Cette hypothèse est particulièrement discutable lorsque sont introduits dans le même échantillon des pays aux potentialités extrêmement différentes, dont les objectifs varient vraisemblablement en conséquence : les écarts entre résultats et objectifs ne peuvent plus alors être représentés par les résultats » (Guillaumont, 1994, p. 122-123).

¹ L'approche par le groupe de contrôle modifié accepte la sélection non aléatoire des pays sous ajustement, mais tente d'en corriger les biais.

Enfin, l'analyse ne prend pas en compte le degré de mise œuvre du programme de réforme.

D. La comparaison de scénarios simulés (SIM)

« Contrairement aux trois approches précédentes, la méthode de comparaison de simulations ne détermine pas les effets des programmes (PAS) à partir des résultats macro-économiques actuels dans les pays sous ajustement. Elle repose sur la simulation à partir de modèles économétriques pour inférer les performances attendues des politiques d'ajustement et de politiques alternatives » (Khan, Ul Haque, 1998, p 11).

« De façon générale, l'approche SIM présente trois avantages. Premièrement, on peut faire appel à une plus large base d'expériences d'ajustement car la base de données n'a pas à être restreinte aux pays sous programme FMI. Deuxièmement, en spécifiant les simulations de politiques, on n'a pas à prendre en compte le fait que la mise en œuvre incomplète des politiques d'ajustement brouille les résultats comme c'est souvent le cas dans le cadre des PAS... Troisièmement, l'approche SIM, par essence, met l'accent sur les relations entre les instruments et les objectifs des politiques. En ce sens, elle fournit une meilleure information sur le fonctionnement des programmes que les approches qui s'intéressent essentiellement aux résultats par rapport aux objectifs des politiques d'ajustement » (Khan, Ul Haque, 1998, p 11).

Néanmoins, l'approche SIM se heurte à un certain nombre de problèmes pratiques. En effet, l'utilisation de cette approche implique la construction de modèles économétriques embrassant les relations entre les diverses politiques économiques et un certain nombre de variables macro-économiques. A l'heure actuelle, il n'existe pas de modèle couvrant l'ensemble des mesures contenues dans les programmes du FMI. « Même si un modèle de ce type existait, il aurait à affronter la critique d'évaluation économétrique des politiques ex-ante (appelée critique de Lucas). Plus précisément les paramètres des modèles économétriques ne peuvent rester insensibles aux variations de types de politiques économiques, ainsi, il serait incorrect de considérer ces paramètres constants dans les simulations de politiques alternatives. En d'autres termes, les effets réels d'éventuels ensembles de politiques économiques sur les variables macro-économiques peuvent s'avérer notablement différents des résultats simulés et ce, de manière difficilement prévisible » (Khan, Ul Haque, 1998, p 12). L'approche qui reste donc partielle passe par l'estimation de la forme réduite de modèles économétriques. La variable endogène est l'un des indicateurs de performance dont la variance est expliquée par une réaction normale de politique économique, par le rôle des facteurs non contrôlables à court terme et par une variable additionnelle censée capter l'effet

spécifique du programme d'ajustement. Un des problèmes réside dans la capacité à estimer en longue période un coefficient stable et statistiquement significatif pour chacune des variables explicatives de la performance.

En définitive, malgré leur raffinement, la complexité des méthodes SIM et les hypothèses implicites ou explicites retenues rendent les résultats moins lisibles même s'ils apparaissent a priori plus 'scientifiques'.

Pour conclure, il semble « qu'il n'existe pas de méthodologie généralement acceptée et applicable pour mesurer les effets des programmes d'ajustement structurel... ces facteurs peuvent expliquer le fait que les chercheurs sont parfois parvenus à des conclusions différentes, voire contradictoires sur les effets des programmes d'ajustement structurel... » (Van der Hoeven, 1995, p.289)

Bibliographie

Ajayi S. I. (1995), « L'état des recherches sur l'efficacité macro-économique des programmes d'ajustement structurel en Afrique subsaharienne », in R. van der Hoeven, F. van der Kraaij (dirs), *L'ajustement structurel et au-delà en Afrique subsaharienne*, Paris, Karthala. pp. 95-118.

Guillaumont Patrick (1994), *Ajustement et développement, l'expérience des pays ACP*, Paris, Economica.

Khan Moshim S., Ul Haque Nadeem. (1998), *Do IMF supported programs work? A survey of the cross country empirical evidence*, Washington D.C., IMF, Working paper WP/98/169.

Van der Hoeven Rolph, van der Kraaij Fred (dirs) (1995), *L'ajustement structurel et au-delà en Afrique subsaharienne*, Paris, Karthala.