

DES AJUSTEMENTS ET DES HOMMES

Sur l'opportunité et la légitimité scientifiques d'une thématique de recherche

Y. FAURÉ

Socio-économiste, France

Ce texte évoque l'intérêt qu'on est en droit d'attacher à des travaux à mener dans la période et sur les situations d'ajustement structurel. Les riches discussions qui ont eu lieu précédemment autour de l'opportunité qu'il y aurait, ou non, à dégager cette thématique de recherche ont révélé en réalité deux types ou deux niveaux de débats : celui portant sur le statut des orientations nouvelles suggérées par la direction du département, débat politique au sens positif et plein du terme (place et rôle de ce thème dans le département, force structurante dont il sera doté etc.) ; celui portant sur leur contenu, leur sens scientifique, leurs modalités de mise en oeuvre. Venu de l'extérieur et récemment accueilli, on comprendra que je n'aie eu ni l'envie, ni les moyens, ni l'intention d'aborder les aspects statutaires de ce thème. Ce qui ne signifie pas qu'ils soient inintéressants ou secondaires, bien au contraire ; j'ai simplement jugé que seuls ceux qui maîtrisaient l'histoire de l'Institut et du département, les animateurs anciens ou présents de ses équipes de recherche sont en situation d'intervenir sur cet aspect des choses. Cette contribution se situe donc après, à côté ou en marge de ce premier débat.

Dans l'ensemble des opportunités de toute nature que l'on peut déceler à propos d'une thématique relative aux situations d'ajustement structurel certaines sont institutionnelles et contextuelles. La place manquant il n'est pas possible de les exposer en détail. Je les signale donc de manière liminaire, en quelque sorte pour mémoire. Ce traitement ne signifie pas cependant qu'elles soient purement accessoires. Le thème proposé est conforme aux objectifs d'analyse du développement dans le cadre de dispositifs de coopération. Il sera d'autant plus aisé de mettre en oeuvre des collaborations individuelles ou institutionnelles Nord-Sud que les chercheurs africains vivent, eux, directement et quotidiennement, les situations d'ajustement et qu'ils sont désireux, peut-être plus que nous pour les légitimes raisons qu'on peut facilement imaginer, d'en comprendre les mécanismes et les processus, d'en évaluer les causes, d'en apprécier et d'en mesurer les effets réels et de contribuer à éclairer d'éventuelles voies alternatives.

D'autre part, si certains ratios et certaines grandeurs comptables sont redressés ou contenus, beaucoup d'indicateurs numériques et une batterie d'évaluations et constats d'ordre plus qualitatif expriment la dégradation des situations économiques, financières et sociales des sociétés affectées par les politiques d'ajustement structurel. Par-delà le contenu et le sens des processus actuels d'ajustement, ce qui doit retenir l'attention, c'est la durabilité des crises et des déséquilibres ainsi que des politiques d'austérité.

L'optimisme des scénarios de sortie de crise, tels ceux construits par la Banque Mondiale, achoppera encore longtemps sur la dépression des cours des produits primaires, le maintien à des niveaux élevés des taux d'intérêt, et la difficulté pour les pays, africains notamment, d'obtenir de "l'argent frais". D'une façon générale, comme le remarque Gilles Duruflé, pendant beaucoup d'années encore les financements d'ajustement seront inférieurs aux besoins réels entendus comme comprenant non seulement les sommes nécessaires pour lutter contre les déficits mais encore celles représentant les investissements en vue de la relance des appareils productifs. Les ajustements structurels ont donc un bel avenir devant eux, les situations d'austérité, de dégradation des niveaux de vie, de déprotection dans de multiples secteurs, de réduction des dépenses publiques etc. non seulement ne disparaîtront pas de sitôt mais, bien au contraire, généreront des effets de structure, modifiant durablement les cadres d'action et les comportements des agents sociaux et économiques. (Z. Laïdi parle du "déclassement international de l'Afrique").

1. Des ouvertures de méthode.

1.1. Comparatisme.

On sait que l'exercice est aussi intensément revendiqué que délicat à réaliser. Les politiques d'ajustement ainsi que les pratiques d'évitement et les stratégies alternatives pourraient être l'entrée appropriée pour mener à bien de fructueuses comparaisons "nationales" ou régionales. Les configurations politiques et sociales (Etats, gouvernements, administrations, sociétés civiles) dans lesquelles s'appliquent les ajustements ne sont évidemment pas semblables d'un pays à l'autre et le schéma initial des programmes d'action visant aux divers rééquilibres -tel que proposé par les bailleurs de fonds et résumable en quelques propositions fondamentales- s'en trouve profondément modifié d'un système étatique et d'une formation sociale à l'autre. Non seulement la capacité externe de négociation varie, mais le jeu interne des relations de pouvoir et des forces sociales sont irréductibles à un seul cas de figure. Les programmes issus de ces pressions et transactions sont contrastés d'un pays à un autre expliquant en partie la diversité des résultats obtenus. Un exemple parmi d'autres : le fait que, au Nigéria, les négociations avec le FMI et la BIRD aient été portées sur la place publique, que les options prévues au départ par le gouvernement aient fait l'objet d'un débat très ouvert et souvent tendu dans des réunions publiques, dans la presse etc., ceci sous la pression des élites intellectuelles du pays, diffère très sensiblement de la façon dont les opérations ont été généralement conduites ailleurs. Travailler sur la politique d'ajustement revient donc à examiner une politique publique permettant de voir en action des systèmes socio-politiques sensiblement différents et ouvre sur d'utiles comparaisons.

1.2. Extérieur, intérieur.

Contrairement à une vision trop simpliste des choses, mais assez répandue, les crises africaines, les "déséquilibres structurels" ne sont pas les produits des seuls facteurs extérieurs (élévation des taux d'intérêt, chute des recettes d'exportation des produits agricoles, dégradation des termes de l'échange etc.) et les politiques d'ajustement ne se limitent pas au seul "ré-équilibre externe des économies africaines" comme l'avancent certains (par ex. Achille Mbembe), même si la balance des paiements constitue un important point de focalisation des préoccupations et des panoplies de mesures des bailleurs de fonds. Gilles Duruflé n'a pas tort de rappeler que, par delà les insuffisances et la perversité des potions prescrites par les PAS (qui se révèlent souvent techniquement inefficaces, économiquement dangereuses et socialement dramatiques : son étude abonde en exemples déroutants), des trains de réformes étaient inévitables et nécessaires pour mettre un terme aux effets les plus aigus des gaspillages, gabegies, dépenses improductives, coût croissant des appareils administratifs pour les économies nationales, augmentation des arriérés internes de paiement, déficits publics grandissants, endettements inconsidérés etc. Référer des recherches au cadre des ajustements structurels ne présuppose donc pas une sensibilité exclusive aux rapports des sociétés et économies africaines avec l'extérieur, avec les modifications de l'économie-monde, mais impose aussi, surtout, un recentrage des observations, une analyse de ce qui s'est passé, sur les plans internes, pendant toute la période qui a précédé l'intervention du FMI et de la BIRD.

1.3. Les politiques d'ajustement en tant que "politiques publiques".

Le thème, le cadre de l'ajustement peuvent être l'occasion de développer au sein de l'Institut des analyses de politique publique (public policies dans la terminologie anglophone) entendues comme des programmes d'action des autorités publiques dans un secteur de la société globale. Certes, beaucoup d'études orstomiennes conduites depuis longtemps s'attachent à décomposer et comprendre des processus ou des ensembles de décisions initiés ou modifiés à partir des sphères gouvernementales dans tel ou tel domaine. Placer l'étude des trains de mesures d'ajustement sous le paradigme des politiques publiques ne se réduit cependant pas à une simple modernisation de l'appareil lexical : c'est une façon différente de construire l'objet "politiques d'ajustement" qui est impliquée dans ce déplacement de vocabulaire et de conceptualisation.

Ce n'est pas ici le lieu de présenter les tenants et aboutissants méthodologiques et épistémologiques d'une analyse en terme de "public policy" ; non seulement la littérature récente est foisonnante de résultats (qu'il s'agisse des politiques urbaines, sociales, agricoles, industrielles, locales, institutionnelles etc.), mais on bénéficie en outre, depuis quelques années, d'excellents manuels en français qui formalisent la problématique, la démarche et les méthodes de l'analyse des politiques publiques. Disons sim-

plement que l'analyse des politiques publiques déborde de toutes parts les études de facture plus classique de sociologie des organisations ou de sociologie des processus décisionnels. Pour faire bref relevons que les inconvénients de cette dernière orientation sont de circonscrire l'étude à un "paquet" d'actes ou de mesures, de la limiter à une séquence historique, de surévaluer les organigrammes formels de compétences et de pouvoirs, de réduire les processus à une linéarité (les résultats sont les produits quasi-nécessaires de tels ou tels facteurs), de sombrer dans le biais étiologique etc. Parler et penser au contraire en terme de "politique publique" c'est se saisir du problème des rationalités (absolue, limitée), c'est intégrer le pluralisme des jeux et des intérêts des acteurs, évaluer l'autonomie relative des Etats, se préoccuper des relations des acteurs et du système, mesurer leurs marges de liberté, être sensible à leurs stratégies et à l'ajustement de celles-ci par rapport aux structures contraignantes et aux cadres institutionnels. Les "décisions" ne constituent dès lors plus qu'un élément d'un processus beaucoup plus large à analyser (émergence, énonciation et formulation des problèmes, mise sur agenda, déterminants multiples des décisions ou des non-décisions, mise en oeuvre, systèmes d'action et systèmes de représentation des agents, évaluation des résultats et des effets etc.).

De plus l'analyse en terme de "politique publique" présente deux avantages ; elle permet d'observer un système étatique ou institutionnel en action, en mouvement, en "effectuation" : produit en permanence par des rapports sociaux il ne peut plus faire l'objet d'une substantialisation, d'une chosification ; en outre les "politiques publiques" ainsi entendues et approchées sont moins le produit d'Etats aux contours et contenus fixés d'avance, conçus comme des "données" (l'Etat, en quelque sorte, comme variable indépendante des processus analysés) qu'elles ne sont des révélateurs de l'Etat et des outils interactionnels par lesquels il se construit en permanence, se recompose ou se décompose. Bref s'attacher à faire l'analyse en termes de politiques publiques des trains de mesures et actions inscrits dans le cadre des ajustements structurels c'est proposer une entrée pertinente dans les champs politico-étatiques, politico-administratifs, institutionnels, dans les configurations, toujours dynamiques, de pouvoirs, d'influences et de domination.

Dans cette perspective, l'analyse du jeu et des intérêts des groupes catégoriels et des forces sociales ne doit pas se limiter à leur déploiement dans la mise en oeuvre des politiques et dans l'évaluation de leurs effets mais se déplacer aussi vers "l'amont" des processus, au stade de l'émergence des problèmes et de l'énonciation des mesures, sauf à présupposer l'inertie et l'incapacité des acteurs internes à peser sur l'élaboration des mesures d'ajustement et d'austérité et à présupposer aussi l'imposition de programmes d'origine externe sans problèmes et sans aspérités dans les cadres nationaux. Les études ne peuvent éluder également les dispositifs d'ajustement sous l'angle de leur rationalité, de leur contradiction, de leur adaptation aux situations qu'ils sont censés modifier. Outre le jeu des métabolismes, réappropriations, contournements etc. propres aux acteurs in-

ternes concernés par la définition ou les effets de la politique publique, une partie des "échecs" des programmes d'ajustement, des écarts entre objectifs poursuivis et résultats atteints provient aussi de la construction même des dispositifs conçus et aménagés. Un exemple parmi bien d'autres : le système des primes d'exportation impulsé par la Banque Mondiale reposait sur une formidable méconnaissance de ce que sont, dans la plupart des pays africains, les allocations, dotations, incitations délivrées par les Etats. Les primes se sont avérées être moins des outils incitatifs au dynamisme conquérant des marchés extérieurs que des subventions publiques d'opportunité, de nouveaux "guichets" pour les entrepreneurs les plus prompts, les plus rusés ou les plus proches des pouvoirs publics. En outre, alimentés en principe par des surtaxes introduites sur les importations, les fonds se sont vite asséchés dans l'exacte mesure où les ajustements, qui réduisent précisément les importations, ont des effets récessifs et réduisent les rentrées fiscales. Contradictions d'un dispositif conçu par des experts "mondiaux"... L'analyse en terme de politique publique ne fera pas l'économie de ce type d'observation sauf à considérer que les acteurs internes, décidément, ne sont pas rationnels etminent toute perspective d'ajustement. C'est un peu le réflexe des bailleurs multilatéraux peu enclins à mettre en doute la "perfection" de leurs outils et qui rappelle la phrase de Brecht : si un gouvernement est en désaccord avec le peuple, alors il suffit de changer de peuple...

Autre type de contradiction intéressante à analyser : les variations du même organisme multilatéral entre le moment de la définition du schéma général du PAS et sa formulation dans une politique sectorielle précise. Ainsi, pour prendre l'exemple de la Côte-d'Ivoire la Banque Mondiale qui insistait fermement (avec le FMI) pour obtenir la baisse significative de la masse salariale distribuée par l'Etat a renâclé longtemps devant la chute des salaires décidée par le gouvernement ivoirien dans le secteur des entreprises publiques. D'autres contradictions relèvent de l'ordre objectif. Un exemple parmi d'autres : les secteurs privés réclament le démantèlement des contraintes administratives publiques et un abaissement significatif de leur fiscalité pour contribuer à la relance de l'appareil de production dans le même temps où les Etats, pris par les contraintes financières externes, doivent de leur côté élargir l'assiette de l'impôt et accentuer la pression fiscale.

1.4. L'étude des ajustements n'est pas une démission intellectuelle.

Les ajustements structurels, s'ils sont à l'origine de transformations contemporaines considérables dans les sociétés et les économies africaines (au plan des secteurs et des filières, au plan des administrations, des entreprises, des individus, des ménages, des familles, des communautés etc.) sont loin évidemment d'expliquer la totalité des changements en cours. En outre toutes les dynamiques à l'oeuvre et leurs infléchissements présents ne sont bien sûr pas le produit, même indirect, des modifications du rapport so-

ciété/économie-monde. Il n'est pas inscrit au programme génétique de l'étude des ajustements que celle-ci aurait vocation totalisante et impérialiste.

Doit-on craindre des chercheurs scientifiques préoccupés par le thème de l'ajustement structurel qu'ils se saisissent à la fois d'une formule à la mode et produisent des analyses piégées par les valeurs et catégories intellectuelles préconstruites par les bailleurs de fonds et autres intervenants, bref doit-on redouter de voir des chercheurs perdre leur âme et leur arme critique (1) ? Faut-il insister ici pour signaler qu'un tel thème d'étude n'induit en aucune façon une quelconque démission épistémologique, que la légitimité, la nécessité, le contenu empirique, les orientations significatives des ajustements ne sont nullement acquis.

Il est clair que l'outil critique peut et doit s'exercer et que l'alignement axiologique sur les conceptions sous-jacentes des bailleurs de fonds n'est pas de mise : les PAS sont, comme tout dispositif humain (ou inhumain) construits sur une part de présupposés, de conventions et de fictions. L'équilibrage et la régulation par les prix, l'ajustement des prix internes aux prix internationaux, la capacité organisatrice et productrice à moindre coût par "les forces du marché", le potentiel de dynamisme entrepreneurial, l'évidente et rapide faisabilité des désétatisations etc. sont des prérequis des dispositifs d'ajustement, des présupposés, des paris dont les écarts avec les réalités et les propensions sociales empiriques expliquent beaucoup de résultats non conformes observés (par les chercheurs) et de désillusions (chez les bailleurs de fonds). Ces prérequis se fondent sur des conceptions d'inutilité d'Etats interventionnistes, sur leur a-historicité, leur a-socialité ; ils sous-estiment les contraintes pesant sur les entreprises et les entrepreneurs privés africains et surévaluent l'importance et le dynamisme potentiel des secteurs privés ; ils expriment une véritable amnésie ou une redoutable méconnaissance des conditions historiques d'émergence des puissances économiques et plus généralement des économies capitalistes développées (protection des industries naissantes, ouvertures sectorielles sélectives sur l'extérieur etc.) ; ils dévalorisent les fonctions des pouvoirs publics et des Etats, dénonçant en permanence les "distorsions politiques"

(1) Faut-il rappeler, pour effacer définitivement le stigmate d'un ajustement qui ne concernerait que les pays du Sud, que les politiques d'ajustement ont commencé au Nord, rappeler aussi, pour signaler que parler d'ajustement structurel n'est pas une soumission idéologique au FMI et à la BIRD, que l'un des meilleurs théoriciens de l'ajustement des "pays de la périphérie" par la balance des paiements extérieurs est Samir Amin (dans le chapitre V de "L'accumulation à l'échelle mondiale"). Il est vrai cependant que tous les pays ne s'y sont pas également soumis, tels les Etats-Unis qui connaissent de très importants déficits et déséquilibres (déficit du budget fédéral dépassant 6% du PNB, dette du gouvernement fédéral dépassant les 60% du PNB, déficit de la balance des paiements courants dépassant les 4% du PNB, les USA ont une dette extérieure -la plus importante du monde- équivalant à plus de 7 fois celle du Brésil et font financer leurs déficits par les Japonais qui achètent en quantité les bons du Trésor américain...).

introduites dans des processus économiques qui ne demandaient qu'à rester "purs" etc. On n'insistera pas sur ce chapitre. On conclura simplement en rappelant que toute étude scientifique des politiques d'ajustement structurel ne peut faire l'économie de ce type de problèmes de même qu'elle se doit d'aborder les incidences de leur mise en oeuvre sur les questions de développement et du statut des sociétés sous ajustement dans l'économie-monde. On précisera enfin que mille exemples avérés de détournements/contournements des politiques d'ajustement, de pratiques alternatives ou substitutives etc. deviennent ipso facto des objets de recherche éloignant davantage le spectre d'études piégées par le sens a priori d'un thème de recherche.

2. Des opportunités de connaissance.

2.1. Des ajustements à questionner.

On sait que les assainissements et rééquilibrages macrofinanciers (rôle du FMI) devaient s'accompagner de séries de mesures sectorielles visant à faire retrouver aux économies sous perfusion les chemins de la croissance (rôle de la BIRD). On sait aussi ce qu'il est advenu de cet objectif à moyen terme ; les études disponibles et non complaisantes montrent (2) que là où les flux financiers et les masses budgétaires ont été sévèrement contenus s'est installée la récession : anémie du tissu productif, baisse de la demande interne solvable, chute des pouvoirs d'achat, difficultés d'approvisionnement, coupe dans les consommations etc. Le reportage de Véronique Maurus sur la situation togolaise peut faire, à cet égard, figure d'exemple : "de bons résultats sur le papier" (rééquilibrage de la balance commerciale, réduction du déficit budgétaire, contention de la dette externe

(2) A part quelques rares exceptions qui font d'ailleurs davantage nuancer le constat général que le modifier : la "réussite" de certaines politiques d'ajustement étant moins due à leur valeur intrinsèque qu'à l'état de profond délabrement auquel elles ne pouvaient que remédier. On songe ici au cas du Ghana, qui fait figure de "bon élève du FMI" en dépit de la tonalité populiste (et un moment rédemptrice) du gouvernement Jerry Rawlings. Pour ne prendre qu'un exemple relatif à ce pays : la relance de sa production cacoyère (multipliée par 3 depuis le début des années 1980) a été rendue possible par l'écart encore profitable entre cours mondiaux déprimés et prix d'achat aux planteurs par le Cocoa Marketing Board, permettant à l'Etat de dégager des ressources alors que dans le même temps le maintien de hauts prix d'achat aux producteurs ivoiriens a non seulement privé le budget de l'Etat de Côte-d'Ivoire de recettes, importantes jusqu'en 1978 en raison du différentiel, mais a conduit en outre la Caisse de stabilisation à s'endetter à l'extérieur et à accumuler à l'intérieur de considérables arriérés vis-à-vis de toute la filière productive et commerciale du cacao. On veut dire par là que, sous certaines conditions - dont certaines c'est vrai ne sont réunies que sur la base d'un volontarisme politique et économique assimilable à un PAS- on assistera à un effet mécanique de redressement. En outre ces redémarrages sectoriels sont trop limités pour assurer à eux seuls les équilibres et la croissance du pays, à l'échelle macroscopique et sur le long terme.

etc.) ont été obtenus au prix fort d'une dégradation des conditions de vie de la population (chute des revenus et déliquescence des services éducatifs et sanitaires) et d'une fermeture de nombreuses entreprises (3).

Ailleurs la récession n'a pas mis fin aux anciens déséquilibres et déficits. Dans son ouvrage pourtant très favorable à la Banque Mondiale Zaki Laïdi donne mille exemples d'échecs de la politique des bailleurs de fonds. Tout paraît s'être passé comme si des politiques d'austérité avaient été mises en oeuvre sans parvenir à restaurer les équilibres brandis comme des emblèmes par les organismes multilatéraux. Dans la plupart des sociétés "soignées" aux PAS il y a eu maintes mesures de rigueur sans résultats conformes aux objectifs et aux attentes de l'ajustement. Pourtant les drames sociaux engendrés par ces mesures sont nombreux et évidents. Le BIT et l'UNICEF en ont dressé de très préoccupants constats sur l'état sanitaire ou éducatif des femmes, des enfants (par exemple à Madagascar). La Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique estime que pour les seules années 1983 à 1985 (soit grosso modo 1/5e de la période des ajustements) l'augmentation des sans-emplois a été de 130% ; pour la période 1980-1988 elle évalue à 70 000 le nombre de cadres supérieurs et moyens ayant quitté l'Afrique pour aller sous des cieux plus cléments (Europe, Amérique du Nord, Asie). Il n'est pas besoin de multiplier les exemples : ces inefficacités techniques et ces coûts sociaux désignent autant d'espaces à l'interrogation et à la réflexion des chercheurs. Peut-être est-il temps de désacraliser ces PAS, de les prendre pour ce qu'ils sont et font réellement (et non pour ce qu'on voudrait nous les faire prendre), d'évaluer leurs effets, d'examiner de près de quoi ils sont faits (sur quels présupposés ils sont fondés, comment ils sont construits), de vérifier s'ils sont adaptés aux buts recherchés et aux situations sur lesquelles ils prétendent agir, d'étudier comment les acteurs (individuels et collectifs, institutionnels et informels) s'en accommodent, en souffrent, s'en détournent etc. Ces échecs, ces résistances, ces drames ouvrent un champ immense aux investigations contemporaines.

2.2. Ajustements et aspirations au pluralisme.

La prise en compte des facteurs internes des crises ayant conduit aux politiques d'ajustement appelle un recentrage de la réflexion économique, sociale et institutionnelle et, entre autres, peut suggérer une sensibilisation à une série de phénomènes aux dimensions économiques, sociales, culturelles et politiques étroitement mêlées.

On peut retenir en premier lieu le lien entre l'état de l'économie et ce que Achille Mbembe appelle les "déficits de démocratie". Il relève, partout en Afrique, le poids prépondérant des "institutions autoritaires sur la société", la généralité de pouvoirs violents et improductifs. Un autre auteur

(3) Voir l'article d'E. Deliry pp. 95-106.

(Richard Joseph dans son livre sur le Nigéria) évoque l'économie des prébendes, Jean-François Bayart, de son côté, parle de "la politique du ventre" (in "L'Etat en Afrique") pour désigner l'ensemble de ces situations où ont dominé des pratiques de rente, des comportements prédateurs, des dilapidations somptuaires des surplus, le faible développement des forces productives, la tendance à l'exportation des épargnes nationales etc. Bref la plupart des auteurs s'accordent sur ce point que les violences politiques et sociales ont débouché sur ou ont été articulées à des économies non ou faiblement productives.

Et l'un des enjeux à la fois économique, politique et culturel des mouvements sociaux et oppositionnels que l'Afrique a connu en 1990 (Gabon, Cameroun, Congo, Côte-d'Ivoire, Togo, Bénin, Sénégal, Niger etc.) pourrait être l'instauration d'un pluralisme enfin reconnu, institutionnalisé. Cette renaissance des forces de contestation, l'apparition au grand jour de ces actes d'insubordination, ce que certains ont appelé "la revanche des sociétés civiles" et d'autres le triomphe des "Afriques indociles" posent, quant à leur avenir, le problème essentiel de leur liaison, de leur unification, de leur articulation dans un mouvement plus large porteur d'un projet de transformations sociales et susceptible de s'inscrire sur des agendas gouvernementaux, cependant qu'ils peuvent en rester tout aussi bien à l'état de revendications catégorielles et alimenter une situation et des régimes néocorporatistes. Quel que soit leur devenir, le sens présent de ces mouvements semble clair au moins sur un point : il consiste à exiger une "glasnost for Africa" comme l'a formulé Richard Joseph (New York Times du 30 décembre 1989).

Or, sur ce terrain, les programmes d'ajustement dispensés çà et là comportent de redoutables menaces. Ne sont-ils pas, dans leur principe, dans leur logique, contradictoires avec cette poussée de la revendication pluraliste, de ce besoin d'élargir socialement l'accès non seulement à la parole mais aussi aux biens, aux richesses, au bien-être, aux pouvoirs, aux responsabilités ? Construits sur l'objectif de meilleure "adaptation" des systèmes productifs du tiers-monde aux "donnes" nouvelles de l'économie mondiale, sur l'amélioration des compétitivités, le dégagement de nouvelles marges d'avantages comparatifs etc., ces programmes d'ajustement sont porteurs de tensions accentuées dans les relations de travail, ils sont censés déboucher sur une intensification accrue de l'exploitation de la force de travail, imposer un abaissement des coûts de fonctionnement et un dégraissage des services publics, bref déboucher sur une amélioration économique et financière des conditions générales de la productivité. Ce faisant ils peuvent être négateurs des orientations politiques africaines telles qu'elles s'expriment par les conjonctures présentes mais aussi, comme on le suggérera dans le paragraphe suivant, par les structures lourdes.

On peut déceler en premier lieu une apparente contradiction entre les conditions drastiques imposées par les politiques de rigueur et de rééquilibrage et cette aspiration générale, bouillonnante, quelquefois désordonnée mais bien réelle vers plus d'ouverture et de participation, politique mais aussi culturelle et économique. Les revendications pluralistes, les appels à un meilleur partage qui montent des sociétés civiles risquent fort de se heurter, dans leur réalisation, aux "impératifs" techniques des ajustements, aux cadrages financiers des programmes économiques, aux enveloppes budgétaires contraintes par les objectifs de désendettement extérieur et de réduction des déficits et arriérés intérieurs. Il y a là une première série de difficultés, de contradictions auxquelles un axe d'observation et d'analyse des sociétés "sous ajustement structurel" devrait être sensible. Les travaux scientifiques exécutés dans cette perspective pourraient par exemple contribuer à montrer que ces contradictions ne sont pas fatales mais surmontables par des voies moins brutales et frontales que les menus proposés/imposés par les bailleurs de fonds multilatéraux (redéfinition des allocations internes, meilleurs compromis entre objectifs techniques et effets sociaux, répartition plus mesurée du poids des ajustements etc.).

2.3. Les ajustements et les rapports Etats/sociétés.

Par-delà ces aspects conjoncturels, mouvants, fluides, les programmes d'ajustement se heurtent à des réalités plus structurelles qui touchent à l'historicité des structures publiques et parapubliques, nombreuses et importantes, à la place et aux fonctions des modes d'intervention des Etats dans les économies. Contrairement à une vue simpliste mais assenée avec force par les bailleurs de fonds, les services publics et les entreprises publiques -nonobstant le problème, bien réel et qui peut en effet être posé, de leurs coûts financiers et de leur efficacité économique- ne sont pas des avatars accidentels ou des monstres mis au monde par des groupes dirigeants inconscients et pressés d'asseoir leur pouvoir. Derrière ce que le FMI et la Banque Mondiale désignent comme autant de "distorsions politiques" ou de "structures inutiles" il faut bien voir que les Etats et leurs organismes ont été les pivots d'une formidable régulation du jeu social, dynamique et exigeant. Garantie d'absorption des flux de jeunes scolarisés et/ou diplômés, nécessités du rééquilibrage spatial et humain d'économies en croissance, amélioration des conditions de vie de classes moyennes et rapidement urbanisées, tentatives de modernisation des productions agricoles et agro-industrielles etc., les raisons objectives de l'interventionnisme n'ont jamais manqué.

Ce qu'il faut retenir, et quelle que soit par ailleurs la variété des expressions "nationales" de ces présences publiques et parapubliques, c'est que les Etats ont été de puissants instruments de construction, de structuration (mais aussi de différenciation) des groupes sociaux, catégories et classes. Depuis les emplois et revenus directement distribués, les retombées directes ou indirectes de politiques publiques sectorielles (politiques du logement, du crédit, de l'éducation et de la santé etc.), les subventions allouées

ça et là (intrants, soutiens aux producteurs ou aux consommateurs etc.), les politiques de tarifs publics bénéficiant à tels ou tels etc. : des groupes, des communautés, des sociétés globales se sont édifiés sur cette régulation étatique. Les programmes d'ajustement, presque mécaniquement, viennent remettre en cause cette architecture sociale par le simple énoncé de politiques apparemment "techniques" (économiques ou financières) mais qui sont toutes socialement constituées (dans leurs objectifs ou dans leurs effets réels). L'analyse de cette non-neutralité devrait alimenter la réflexion et la recherche. Les PAS sont conçus sur des présupposés tenaces et par endroits dangereux : l'inutilité de nombreux services publics, la substituabilité immédiate des opérateurs privés aux organismes et fonctions de l'Etat, la conversion facile d'agents publics en entrepreneurs, l'arbitrage rapide et efficace par les prix et les marchés etc. Autant de questions et de problèmes, de controverses et de contradictions auxquels peut s'attacher un programme intellectuellement indépendant et scientifiquement fondé sur les "ajustements structurels et les stratégies alternatives".

2.4. Les effets de long terme.

Les politiques d'ajustement visent, entre autres, à introduire ou étendre ou restaurer les marchés (des capitaux, des biens et services, du travail), à "formaliser" des activités et des revenus (par extension de la pression fiscale), à rendre plus rigoureuses les gestions et rationaliser les outils comptables (extension des comptabilités analytiques aux agences parapubliques etc.). Ce faisant, ces efforts ne préjugent en rien des orientations réelles qui seront celles des agents économiques et sociaux.

De ce point de vue deux grandes hypothèses peuvent être rapidement avancées. Il est possible en premier lieu que se développent les comportements de marché et que le "dégraissage" des Etats s'accompagne d'une extension de la "formalisation", de l'enregistrement officiel, de la transparence fiscale etc. Mais il est aussi loisible en second lieu de prévoir que les austérités provoquées par les PAS susciteront des comportements de retrait de la sphère marchande et de repli par rapport aux Etats, réalisant à rebours l'isolement dans une "économie affective" analysée par Göran Hyden à propos de la "paysannerie non capturée" (par l'Etat et le marché) des pays de l'Est africain. Déjà il est incontestable que les difficultés financières des filières du café, cacao, coton etc. ont poussé les planteurs à redécouvrir les vertus des cultures vivrières, de l'autosubsistance etc. Dans la sphère des entreprises il est indéniable que la taille moyenne des unités qui se sont jusqu'à présent maintenues est fortement réduite (les entreprises de moins de 10 salariés sont devenues fortement majoritaires en dix ans dans la Centrale de bilans de la Côte-d'Ivoire qui recense environ 2 500 firmes). Dans le même temps se développent des circuits d'échanges parallèles, moins visibles par l'Etat, ainsi que des mécanismes d'épargne informelle, l'accès aux crédits bancaires étant de plus en plus problématique. Par ailleurs, en raison de la réduction ou de la dégradation de services publics,

les demandes sanitaires et les besoins éducatifs se réorientent vers les structures traditionnelles ou alternatives (tradipraticiens ; écoles créées et fonctionnant dans des cours d'habitation etc.).

Bref, de nombreux indices existent d'une moindre emprise des Etats et des marchés. Ces infléchissements vers des modes de production, de commercialisation et de services moins coûteux, qu'on pourrait appeler "de proximité" (sociale, géographique, financière), ce mouvement général (bien que nuancé selon les lieux) vers une sorte d'informalisation peuvent, à l'échelle macroscopique, s'articuler à des formes politiques combinant un autoritarisme accentué et une déliquescence de l'Etat. Certains auteurs n'hésitent pas à avancer le cas zaïrois comme "modèle" régressif, préfiguration de ce qui se prépare dans certains pays. Etudier les politiques d'ajustement peut permettre, sans doute, de mieux approcher les tendances qui se dessinent.

BIBLIOGRAPHIE

BONNEFOND Ph., "Développement des investigations sur l'ajustement à long terme", Chroniques du SUD, n° 3, Paris, ORSTOM, août 1990, pp. 119-121.

CONTAMIN B. et FAURE Y.-A., La bataille des entreprises publiques en Côte-d'Ivoire, l'histoire d'un ajustement interne, Paris, Karthala-ORSTOM, 1990, 369 p.

DURUFLE G., L'ajustement structurel en Afrique : Sénégal, Côte-d'Ivoire, Madagascar, Paris, Karthala, 1988, 207 p.

GHERARDI S., "Le commerce mondial est resté très actif en 1990" (présentation du rapport annuel du GATT), Le Monde, 29 novembre 1990, p. 35.

LAIDI Z., "Le déclassé international de l'Afrique", Politique étrangère (Paris), n° 3, 1988.

LE PAPE M. et VIDAL C., Pratiques de crise et conditions sociales à Abidjan, Abidjan (ORSTOM) et Paris (CNRS), 1986, 102 p. multig.

MAURUS V., "Togo : un si petit pays ; bon élève du FMI (...), le pays s'englue dans une récession qui ne dit pas son nom", Le Monde, 4 septembre 1990, pp. 25 et 27.

MBEMBE A., "L'Afrique noire va implorer", Le Monde Diplomatique, avril 1990, pp. 10-11.

MBEMBE A., "Comment organiser le sauvetage des économies africaines ?", Le Monde Diplomatique, novembre 1990, pp. 18-19.

VALETTE A., "Pour un programme pluridisciplinaire sur les politiques d'ajustement structurel en Afrique de l'Ouest", Chroniques du SUD, n° 3, Paris, ORSTOM, août 1990, pp. 123-131 et n° 4, janv. 1991, pp. 23-32.