

# 1

## **Paupérisation et inégalités d'accès aux ressources**

Georges Courade

A écouter le Fonds monétaire international (FMI) ou la Banque mondiale, l'Afrique subsaharienne retrouve des couleurs : sa richesse collective s'accroîtrait et des signes d'amélioration de ses conditions de vie seraient manifestes. A circuler dans les bas-fonds des villes ou les villages enclavés et à écouter la masse de la population, on est loin d'avoir ce même sentiment. Que faut-il en penser à partir du recouplement des informations macroéconomiques et nutritionnelles et des enquêtes qualitatives dans un certain nombre de pays africains ? Le terme même de pauvreté, significatif d'un état quasi structurel, est-il approprié ? Ne doit-il pas être remplacé par celui de démuné, personne qui n'a pas un patrimoine matériel, un réseau de relation et des capacités pour surmonter des situations difficiles ? Ne faut-il pas aller plus loin et s'interroger sur les fondements des processus inégalitaires dans des économies et des sociétés qui se réfèrent aussi à des normes diverses s'agissant du pouvoir, du religieux comme du social autant que du financier ou de l'économique ?

L'Afrique subsaharienne vient de subir depuis deux décennies au moins un changement de régulation qui a entraîné une sévère contraction des revenus et modifié la place sociale de chacun. Beaucoup s'appauvrissent, mais un petit nombre s'enrichit à la faveur de cette nouvelle

donne par le recours à des ressources qui ne relèvent pas toutes de la sphère légale ou de l'économie « réelle ». Les inégalités progressent conduisant à un décalage aggravé entre les indicateurs de croissance et les retombées de celle-ci dans les familles, si bien que la perception par chacun (les « analyseurs ») de sa situation est loin d'être satisfaisante.

Pour le patron du FMI pourtant, « la pauvreté, c'est le risque systémique ultime » (M. Camdessus, *Les Échos*, 7-8/01/2000 : 62). Les thérapeutiques des uns et des autres ont-elles été en conséquence adéquates ? Quel bilan peut-on faire des interventions à la base, de la rénovation du cadre législatif et que peut-on attendre du développement des toutes petites entreprises qui relèvent du secteur « informel » ? Le problème à résoudre ne dépasse-t-il pas la sphère technique et n'oblige-t-il pas à repenser le politique africain sans œillères et sans concessions, pour s'interroger sur le processus de démocratisation en cours et ses limites ? Ne faut-il pas « refonder » des États nécessaires, mais impuissants, sur un nouveau contrat social intégrant les façons de voir et de fonctionner des sociétés africaines en privilégiant l'échelle de proximité où il peut être mis en œuvre ?

### **Derrière la pauvreté, les processus inégalitaires ; au-delà, la question de l'accès sécurisé aux ressources et aux réseaux**

Le paradoxe africain veut que l'on ait le sentiment de pauvreté aggravée alors même que les indicateurs macroéconomiques montrent une croissance « réelle ». C'est que l'appauvrissement est d'autant plus mal supporté qu'il y a des inégalités conséquentes dans l'ordre du capital matériel, politique ou social.

Perdre son statut social, plonger dans la précarité, voir son patrimoine s'amoinrir ou perdre des « amis utiles » est douloureusement ressenti. La sanction sociale de l'appauvrissement n'est elle pas ce qu'il y a de plus dur à « supporter » ? Et cette sanction est immédiate pour celui qui a perdu son emploi ou qui voit ses revenus se tarir, dans son couple, dans sa famille, dans son village d'origine, au bar ou dans la tontine. On n'existe aux yeux des autres que parce que l'on peut tenir son rang, au quotidien comme dans ces situations spéciales que sont le deuil ou les funérailles.

*L'ambiguïté de la relation entre croissance, pauvreté, inégalités et malnutrition*

Face à une chute des revenus, la première question qui se pose est celle de l'ampleur, des formes et des perceptions de l'appauvrissement et de ses relations avec l'évolution globale de l'économie, mais aussi avec celle de la répartition des revenus. Rareté des données et problèmes de comparaison nationale sont posés tant en économie qu'en nutrition qui ne rendent pas facile ce travail.

Sur la base d'une ligne de pauvreté à un dollar par jour et par personne, on estimait en 1993 que 40% de la population vivait dans une situation de forte précarité. Un quart seulement de la population vivait dans des pays à moyenne et forte croissance. Et si la pauvreté baisse parfois en période de croissance, elle peut aussi augmenter comme on l'a constaté, alors que c'est toujours le cas en période récessive. S'il y a une relation entre croissance et diminution de la pauvreté, la corrélation n'est pas systématique (Guenard, Dubois).

Depuis 1960, les inégalités n'ont que peu fléchi et ont augmenté dans les années 1990 au détriment des classes pauvres et moyennes. Elles sont restées stables dans le temps à l'intérieur d'un même pays ou d'une région, indépendamment des variations du revenu global enregistré. Et elles ont augmenté ou baissé dans les pays qui ont connu une augmentation des revenus et elles ont pu progresser là où le revenu par habitant a chuté, variant en fonction du type de croissance retenu. Plus l'agriculture est importante dans une économie, moins les inégalités sont fortes. La distribution du « patrimoine » dont disposent les ménages pour travailler est un facteur déterminant des inégalités, et l'impact des inégalités dans la distribution des actifs, notamment la terre, sur la croissance semble plus systématique que celui des inégalités de revenu. La persistance des inégalités de revenu ou de possession d'actifs résulte à la fois des structures économiques et de choix politiques. Au total, si l'on parle de pauvreté en Afrique, on ne peut se contenter de l'appréhender à travers le seul suivi du pouvoir d'achat, et la diffusion des gains de la croissance dans les différents segments de la population n'est pas vérifiée (Guenard, Dubois).

Les nutritionnistes (Maire *et al.*) nous rapportent l'ampleur des problèmes sur la longue durée. S'il n'existe pas d'indicateur unique de l'état nutritionnel, le retard de croissance et la malnutrition des jeunes enfants, groupe le plus vulnérable, sont des indicateurs synthétiques qui se construisent sur une génération. La prévalence globale du retard de taille des jeunes enfants en Afrique au sud du Sahara est de 39,4% et le nombre d'enfants mal nourris a augmenté de manière conséquente. De

même qu'il peut y avoir une amélioration de la pauvreté, la situation nutritionnelle peut se redresser en dépit d'une évolution économique défavorable (Maire *et al.*). Autrement dit, il nous faut prendre quelque distance avec les trop faciles évidences sur les retombées de la croissance.

Des observations macroéconomiques, on peut retirer les idées suivantes :

- les inégalités ont un impact négatif sur la croissance en raison des différences dans la possession d'actifs ;
- la croissance ne bénéficie pas toujours aux pauvres, contrairement à une idée économique reçue ;
- la croissance rurale a un effet significatif plus important sur la réduction de la pauvreté générale que la croissance urbaine (Guenard, Dubois).

Au terme de ce balayage à petite échelle, on reste encore dans l'incertitude sur deux points. De fortes inégalités favorisent-elles ou inhibent-elles la croissance ? Les pays les plus égalitaires sont-ils ceux qui connaissent la croissance la plus forte ? Si la deuxième hypothèse est la bonne, une politique de réduction des inégalités favorable à l'enrichissement général serait plus facile à plaider, même si sa mise en place reste délicate.

*La dureté des conditions de vie, malgré l'amélioration notable des indicateurs*

Les conditions de vie se sont-elles améliorées ? Au niveau agrégé, certains facteurs qui ont des effets prolongés l'indiquent, et notamment dans l'utilisation de biens collectifs comme la santé ou l'éducation alors même que ces secteurs ont connu une dégradation avec l'ajustement (Guenard, Dubois). En ce qui concerne la consommation alimentaire des familles urbaines populaires après la dévaluation du franc CFA, la situation est autrement plus délicate et suppose la mobilisation de nouvelles ressources. Elle se traduit aussi par une réévaluation des coûts/avantages des réseaux sociaux à conserver (Akindès), ce qui constitue un tournant fondamental dans la régulation de la société africaine.

Si l'espérance de vie à la naissance a légèrement augmenté et le taux de mortalité infantile baissé, le retard en matière d'analphabétisme reste sensible. L'inégalité des conditions de vie traduit l'inégale possibilité offerte à chacun d'accéder à des services collectifs permettant de satisfaire aux besoins fondamentaux. S'il y a eu depuis deux décennies une amélioration de la plupart des indicateurs de conditions de vie, ces

fragiles progrès ne sont pas à attribuer uniquement à la croissance économique (Guenard, Dubois).

La dévaluation du franc CFA en 1994 a affecté tout particulièrement les habitudes de consommation des grandes familles urbaines des villes francophones en augmentant les incertitudes pour accéder durablement à une alimentation adéquate en qualité et en quantité et satisfaisante sur le plan nutritionnel et culturel. Suppression de certains produits, réduction de la quantité consommée, substitution de produits, ajustement par la qualité sont autant de tactiques utilisées pour diminuer les dépenses alimentaires. Pluriactivité, mise au travail des enfants et petite corruption sont des ressources mises à contribution, de même que les femmes esseulées dans le cadre de services sentimentaux (Akindès).

Les femmes font par ailleurs une entrée massive sur le marché du travail ou s'investissent plus qu'avant dans les activités agricoles. Face aux difficultés, des stratégies de neutralisation et de division du risque sont mises en œuvre. Et la perte du contrôle des aînés sur les cadets accélère la transformation des rapports de pouvoir à l'intérieur de la famille (Courade, Suremain *et al.*).

La dureté des conditions de vie conduit à trois phénomènes, porteurs de changements conséquents :

- la progression de formes d' « individualisation », de comportements individualistes ;
- la mise en place de processus d'exclusion dans les réseaux sociaux ;
- l'apparition de potentialités de contestation chez les cadets sociaux.

### *La question centrale de l'accès aux ressources selon les références locales*

La notion d'accès à la ressource potentiellement et durablement exploitable est ici centrale et recouvre presque tous les registres tout en relevant de techniques et de moyens qui ne sont ni à la portée, ni disponibles pour tous. Il ne s'agit pas simplement de patrimoines ou d'actifs (au sens d' « assets ») écologiques, économiques et financiers exploités, mis en réserve ou potentiellement mobilisables. Cela recouvre aussi d'autres champs de l'activité comme le social ou le politique qui sont ici des ressources considérables pour faire face aux aléas sociaux ou à une mauvaise passe. C'est ainsi que les inégalités d'avoir se combinent à celles des surfaces relationnelles pour mettre en second plan les aptitudes ou les compétences beaucoup moins valorisées dans des systèmes privilégiant d'abord l'interconnaissance.

Le difficile accès et la maîtrise insuffisante des technologies ont pu apparaître pour les développeurs, dans une vision normative externe, à l'origine de nombreux processus de paupérisation en même temps que le lent apprentissage des savoirs et des savoir-faire ou la mise à disposition de crédits à finalité économique. Pour les Africains eux-mêmes, l'accès à d'autres « ressources » est primordial et fait l'objet de confrontations parfois violentes, comme autour de la ressource foncière, de l'eau ou du bois, là où rareté et pression s'exercent sur elles.

« L'accès aux femmes » pour les cadets peut être aussi problématique dans les régions polygamiques tant il est vrai que les enfants sont une richesse avant d'être une charge, là où la vieillesse ne se vit confortablement qu'entourée et soutenue par une nombreuse progéniture qui se substitue, il est vrai, à l'État-providence inexistant. Et le jeu de rapports matériels selon la logique de l'emprunt et de la dette qui s'instaure autour de la dot complique la question et engendre des « palabres » nombreux et durables qui affaiblissent la capacité des plus jeunes à réagir dans les situations de crise. L'explication sociale de l'importance de la richesse en hommes rend compte de la lenteur de la pénétration de la procréation choisie, objet de politiques démographiques qui peuvent vouloir, par ce biais, lutter contre la pauvreté.

Dans des sociétés traversées par des conflits nombreux dans le domaine foncier, matrimonial ou du travail et de la gestion de l'invisible, l'existence d'instances légitimes et « justes », d'une jurisprudence mobilisable à bon escient, constitue une ressource de premier plan qui se doit d'être accessible, même à ceux qui ne savent pas lire. On peut aussi comprendre pourquoi l'exercice de la violence légitime pour obtenir la sécurité des biens et des personnes *via* le système policier, constitue aussi un enjeu et une ressource fondamentale qui reste inaccessible en bien des lieux. Et le détournement de cette fonction par les détenteurs de l'autorité policière conduit à des solutions inacceptables pour le respect des droits de la personne. Ces considérations essentielles doivent-elles trouver un indicateur statistique pour avoir leur poids dans la gestion institutionnelle et sociale des sociétés ?

### *La sécurisation de l'accès aux ressources*

Se sécuriser face à l'ensemble des risques de l'existence et de l'environnement écologique, économique et social relève ici de démarches globales qui ne séparent pas le matériel, le social et le religieux. Dans des sociétés où la mauvaise passe est souvent assimilée au mauvais sort jeté par des proches, être en mesure de se protéger par avance

contre ceux-ci est d'une grande importance et donne lieu à une « production considérable de social ».

On oublie trop souvent, parce qu'il est toujours urgent d'agir contre la pauvreté, que pour développer une culture de la prise de risque sur le plan économique pour créer entreprises et emplois, la sécurisation de l'arrière-plan sociétal est une précondition. Ce fameux « esprit d'entreprise » (Warnier) que l'on a cru trouver dans la société bamiléké du Cameroun ne peut exister que par rapport aux contraintes sociales pesant sur les cadets qui disposent d'encouragements à l'accumulation, mais qui cherchent à acquérir des titres de notable dans la chefferie d'origine parce qu'il s'agit là de la seule consécration légitime du travail accompli à leurs yeux. C'est la quête de cette « ressource » distribuée parcimonieusement qui justifie l'effort démesuré de l'homme d'affaires bamiléké pour « accumuler ».

On pourrait ainsi répertorier bien des éléments de la vie en société ou de l'économie africaines qui constituent des ressources invisibles aux yeux des Européens. Si les « besoins essentiels » (se nourrir, se soigner, s'éduquer) sont comme ailleurs primordiaux, occulter ou sous-estimer les besoins politiques et anthropologiques, c'est se condamner à passer à côté du véritable essentiel.

Si transformer une aptitude productive d'un sol, par exemple, relève de technologies et de facteurs de production, la mobilisation d'alliés, de parents ou d'amis pour trouver un emploi, un crédit, une licence d'importation, obtenir une faveur ou éviter une menace est un élément déterminant de sa capacité à réagir. Pour sécuriser son existence, on n'hésitera pas, face à des menaces ou des jalousies, à utiliser le répertoire de la sorcellerie. Et pour se prémunir contre des épreuves que l'on soupçonne d'apparaître, on réalisera tout un travail social d'anticipation.

Il faut pouvoir accéder aux ressources vitales comme le foncier, l'eau ou les pâturages de manière un tant soit peu sécurisée, ce qui est loin d'être le cas avec toutes les formes de gestion inégalement partagées qui existent. Et l'on sait que nombreuses sont les régions où l'insécurité foncière est latente, pour les allochtones comme pour les autochtones. Limitations non écrites au droit d'utilisation des terres comme partage inégalitaire des fruits de l'exploitation agricole (métayage, etc.) ou pression des premiers occupants dominants sur les exploitants installent des « système de famine » (Watts) dans un certain nombre de régions africaines comme les hauts plateaux éthiopiens ou les pays sous l'emprise Hausa-Fulani au Nigeria et dans les pays limitrophes. Et il n'existe pas de mouvement des « sans-terre » comme au Brésil dans la mesure où l'ensemble du dispositif législatif et répressif étouffe toute velléité de revendication. L'incertitude foncière s'est d'autant plus déve-

loppée chez les allochtones que bien des communautés minoritaires ont été encouragées, à la faveur de la crise, à revendiquer leurs droits éminents, à la faveur de l'ivoirité affichée par le régime ivoirien ou au nom du nationalisme ethnique, fondement du fédéralisme nigérian. Contrairement aux apparences, les pays africains ne sont pas des pays « neufs » comme l'ont cru les développeurs qui ont voulu remodeler les territoires en déplaçant les populations d'espaces surchargés vers des terres supposées vacantes. La terre n'est pas, contrairement à une vision répandue, une ressource abondante. Et la sécuriser est une tâche finalement hors de portée des cadastreurs et notaires mobilisés par la Banque mondiale qui obtiennent le résultat inverse!

### *Puissants et démunis dans l'économie politique des réseaux*

Dans un contexte d'appauvrissement, quelques individus parviennent à s'enrichir grâce à leur position de pouvoir et à leurs relations, à leur monopole économique, ou encore à leur niveau d'information. Aujourd'hui, il faut entrer dans le cercle protégé du pouvoir ou se lancer dans la grande délinquance pour s'enrichir de manière conséquente. La libéralisation des filières, des importations et des prix ont constitué aussi une opportunité d'enrichissement pour certains commerçants bénéficiant d'une assez forte intégration ethnoculturelle. La maîtrise de l'accès à la terre et aux moyens de produire est redevenu un élément clé de l'autonomie alimentaire et financière à proximité des agglomérations urbaines comme dans les aires de colonisation ou d'aménagement. Le processus d'enrichissement passe souvent par une économie de la violence au profit des nouveaux « seigneurs de la guerre » (Courade, Suremain *et al.*)

L'homme important sait compter sur un réseau et se pose en intermédiaire obligé. « Clients et obligés » le confortent dans sa position pourvu qu'il manie avec dextérité ses services, qu'il sache « redistribuer » à bon escient et qu'il s'insère efficacement dans la logique de la dette différée. On s'enrichit ou s'appauvrit à la mesure de sa capacité à mobiliser des ressources, comme des réseaux et des protections (*op. cit.*).

Les réseaux sociaux, économiques ou religieux, donnent accès à des ressources aussi bien alimentaires et monétaires qu'à des aides sociales et psychologiques. Par la diversité des biens échangés et des formes d'actions engagées entre villes et campagnes, entre générations, etc., ils contribuent à sécuriser matériellement et moralement les populations vulnérables (Courade, Suremain *et al.*).

Plutôt que de parler de riches et de pauvres, on préférera parler de puissants et de faibles, de ceux du haut et du bas, des « grands » et

des « petits » tout en introduisant des distinctions à l'intérieur de ces groupes, ce qui traduit mieux la véritable hiérarchie sociale mesurée à l'aune des réseaux relationnels plutôt qu'à celui des revenus ou des patrimoines.

### **Individus, communautés et micro-entreprises dans la mise en œuvre de contre-mesures**

A partir d'une analyse du processus d'appauvrissement, il est possible d'apprécier la vulnérabilité des individus et familles (leur difficulté à résister à un choc extérieur inévitable, prévisible ou inattendu) et leur aptitude à « rebondir » (résilience ou capacité à se dégager d'une menace potentielle effective en mobilisant des ressources propres ou proches).

#### *Vulnérabilité et résilience : la prédominance des stratégies de survie*

La résilience désigne la capacité d'un acteur à réagir quand un risque, une incertitude ou un aléa se met en place. Le degré d'exposition et de sensibilité/réceptivité d'un groupe ou d'une personne à une menace potentielle détermine sa vulnérabilité. Des « seuils de vulnérabilité » peuvent être établis en mobilisant tout un ensemble de critères relevant des stratégies des acteurs, de la distribution sociale du pouvoir autant que de l'environnement économique ou écologique.

Cette approche se doit d'apprécier la capacité de mobilisation optimale de l'ensemble des ressources relevant de la sphère matérielle, des savoir-faire, du capital social ou politique ou de l'art d'anticiper (Courade, Suremain *et al.*).

Les acteurs auront tendance à renouveler des conduites éprouvées d'autant plus que l'environnement leur apparaît instable et incertain, et la gestion prudente des ressources rares ou non renouvelables distinguera celui qui sait anticiper par rapport à ceux qui fonctionnent au jour le jour.

#### *Les strictes limites de la « famille-providence »*

La décomposition étatique, plus ou moins grande selon les pays, diminue l'offre publique en matière de scolarité, de sécurité publique, de

justice ou de soins en quantité et qualité au détriment, là aussi, des moins bien lotis. Cette faillite de l'État dans bien des cas renvoie d'abord chacun à sa communauté, dernier filet de sécurité où se raccrocher quand tout le reste s'effondre et l'on peut se demander comment la société civile, ou ce qui en tient lieu, peut être mise à contribution pour améliorer la résilience des pauvres au-delà de l'indispensable, mais lointaine, redistribution du pouvoir. Laisser une part importante à l'intelligence et à la créativité des démunis et accompagner leurs efforts tout en s'efforçant de réduire les contraintes globales négatives restent l'une des pistes à explorer (Courade *et al.*).

Il ne faut pourtant pas se leurrer. Les réseaux communautaires peuvent aider à la mobilisation des énergies pour motiver comme décourager tous ceux qui veulent s'en sortir, préférant souvent un « égalitarisme de pauvreté » à des distorsions dans l'accumulation des ressources. Et on mesure insuffisamment le poids des contrôles insidieux dans la difficile apparition de revendications ou de mouvements sociaux. Ainsi, l'auto-promotion communautaire des femmes est-elle possible ? Ne faut-il pas créer une rupture pour changer leur condition ? Chacun appartient pourtant à des réseaux multiples qui ne se cumulent pas, chacun servant à résoudre des problèmes spécifiques.

La protection sociale est *a priori* assurée par le cercle des « amis » et des obligés. Le protecteur, c'est le parent, l'ami, l'associé, l'homme de son village, le coreligionnaire, le « parrain » ou le « mandarin » universitaire et il faut savoir le conserver dans une société dure pour les individus qui ne sont pas des aînés ! La solidarité se mérite, elle ne s'octroie que rarement sans contrepartie !

Le recours aux tontines (« la société des amis ») sera révélateur des capacités à faire face aux problèmes quotidiens avec des montants financiers faibles, car elles demeurent irremplaçables pour gérer imprévu et « soudures financières », mais ne concernent pas les plus démunis. Technique de mobilisation de l'épargne d'abord, leur logique est, là aussi, celle de la réciprocité plus que de l'accumulation.

### *Les espoirs ambigus de sortie de la précarité par l'informel*

Le secteur des micro-entreprises abrite aujourd'hui plus de la moitié des emplois urbains et la plupart des emplois ruraux non agricoles, offrant des potentialités qui paraissent jusque-là négligées, d'autant que les grandes entreprises se sont avérées incapables d'entraîner la croissance. Par le développement de ce secteur, on a cherché par ailleurs à amortir les effets sociaux négatifs de l'ajustement structurel

tout en bénéficiant de sa fameuse « flexibilité » : capacité d'adaptation du travailleur indépendant dans le temps de travail et la rémunération comme des salariés qu'il emploie (masse salariale distribuée et non-respect de normes). Peut-on espérer autant d'un secteur multiforme et faut-il tolérer au nom de la pluralité des normes, le travail des enfants, par exemple ?

De l'informel de survie aux petites entreprises quasi formelles, on n'a cependant pas affaire aux mêmes stratégies puisqu'on va de l'auto-emploi à des formes d'organisation répondant à une demande. Aussi, plus les entreprises sont petites, moins elles ont de chance de durer, car un bagage de connaissances et de savoir-faire est déterminant pour la pérennité des affaires (Marniesse).

Les interventions en faveur de ce secteur peu visible, de ce maillon manquant dans la structure entrepreneuriale africaine, ne se sont imposées que comme moyen de lutter contre la pauvreté plutôt que comme facteur de croissance : création d'emplois par octroi de crédit. C'est que le succès du microcrédit (remboursements élevés) multiplie les microactivités sur des marchés où la demande est faible. Aider les micro-entreprises à réaliser des profits, c'est, au contraire, accroître les revenus de l'entrepreneur et de ses employés et souvent, créer des emplois supplémentaires. Faciliter la transition entre entreprises à vocation sociale et affaires économiquement viables, *via* la sous-traitance ou l'externalisation de certains services de firmes modernes reste aussi une voie à explorer (Marniesse, Charmes). Et pour réaliser cet objectif, le cadre macroéconomique ne doit pas être contradictoire avec les objectifs poursuivis. Les politiques de création et redistribution de revenu doivent jouer positivement sur la demande en biens produits par les micro et petites entreprises (notamment les politiques agricoles). Les secteurs intensifs en main-d'œuvre, potentiellement riches en interrelations ou susceptibles de voir leur demande se développer (exportations), peuvent être favorisés par des mesures sectorielles (politique de promotion de nouveaux produits, politique commerciale).

## **A la recherche d'un cadre et de politiques appropriés**

Mettre en place un cadre légal adapté et accessible à tous, encourager une gestion gouvernementale « politiquement correcte » (bonne gouvernance), promouvoir le contrôle du pouvoir par les populations appelées à devenir des citoyens, ont été des solutions proposées par l'ensemble des bailleurs de fonds. D'un autre côté, et face aux résis-

tances rencontrées du côté des puissants dans ces mutations, on a encouragé les actions « à la base » et appuyé les toutes petites entreprises jusqu'ici ignorées. Le bilan est-il favorable ? Et comment agir à la base sans se trouver en butte au « contrôle » du haut et aux hiérarchies héritées ou nouvelles dans des sociétés peu habituées à un fonctionnement égalitaire ? Peut-on enfin se passer d'un État régulateur garantissant une certaine sécurité et des règles de fonctionnement crédibles et légitimes ? Comment enfin redéfinir les tâches de l'État central comme des autorités locales et le rôle des acteurs intermédiaires dans un schéma de reconstruction de l'autorité publique ?

### *L'impuissance et la menace étatique*

Si l'État est devenu impuissant pour assurer à chacun des soins et une éducation de qualité, pour entretenir les infrastructures de base (adductions d'eau, ramassage des ordures, entretien des routes), pour assurer les tâches régaliennes (sécurité publique, justice, défense nationale) et penser l'avenir d'une société (gestion séculaire des ressources forestières, piscicoles, etc.), il n'en reste pas moins fortement présent dans le quotidien de chacun. De protecteur des faibles, il s'est transformé, sous l'impulsion de régimes souvent en bout de course mais soutenus par les bailleurs de fonds, en prédateur. Le policier « taxe » les voyageurs, l'instituteur, les élèves, l'infirmier, les patients, le douanier, les importateurs, le greffier, les plaignants, ce qui pénalise les plus vulnérables et les moins dotés en capital social. Les « grands » s'en sortent sans bourse délier, évidemment. Cette privatisation du service public par les agents, plus ou moins avancée selon les pays, ne fait que faire reculer la légitimité de l'État à assurer des fonctions essentielles de régulation d'autant que ceci se double de pratiques corruptives au sommet. Du coup, l'ensemble des exigences étatiques (collecte de l'impôt, fixation de réglementations dans de très nombreux secteurs, etc.) apparaissent comme outrepassées induisant un incivisme préjudiciable au fonctionnement de la société. L'appareil répressif enfin, très développé et correctement rémunéré, se manifeste si souvent pour dissuader quiconque de s'en prendre au pouvoir qu'il apparaît comme une menace. Cette perte de crédibilité n'est pas de nature à favoriser arbitrages et régulations indispensables pour lutter contre les processus de paupérisation.

On le voit bien dans la régulation du travail qui se voulait en faveur des employés tout en consacrant la flexibilité dans l'aménagement des relations de travail. La libéralisation du recrutement, de la fixation du salaire et de gestion des carrières, l'assouplissement du régime de

licenciement, la précarisation des contrats de travail dans les entreprises et la fonction publique montrent bien l'effort d'adaptation du cadre légal qui a été fait pour rendre viables le peu d'entreprises existantes (Venant).

### *Les illusions des actions à la base*

Parler des actions « à la base », c'est parler des petits projets conduits par des organisations de solidarité internationale qui se sont professionnalisées ou des organismes publics se préoccupant davantage des sociétés civiles. Ces projets appuient des organisations, soutiennent des filières, s'occupent de gestion de terroir et de développement urbain, et tentent de créer un État de droit. Leur succès repose sur la rencontre de démarches de renforcement des acteurs collectifs avec une réforme de l'État, d'où leur ambiguïté (Lévy).

On essaie de donner un pouvoir accru de négociation et de gestion aux groupes sociaux « dominés » et on se substitue à l'État défaillant pour créer, entretenir et financer des services de type public (crédit, eau potable, centre de santé, écoles, etc.). Ces démarches reposent sur l'approche participative et ont exacerbé les conflits latents de la société, mais ont éludé par prudence les compromis et médiations nécessaires entre pouvoirs locaux et centraux rendant difficile la promotion de l'intérêt général. La viabilité financière et la pérennité du projet ont été recherchées ainsi au détriment des plus défavorisés. C'est que les rapports de force en jeu dans la conquête des ressources n'ont pas été assez pris en compte pour conduire les projets. Le besoin d'interventions réglementaires et de mesures redistributrices sous forme de subventions publiques reste enfin nécessaire si l'on veut combattre les inégalités tout en pérennisant les structures (Lévy).

On peut cependant tirer quatre enseignements sur ce type de projet :

- l'implantation d'un système de crédit montre que son ciblage en direction des femmes et des pauvres ne le rend pas efficace : en va-t-il de même pour d'autres types d'actions ?
- la démocratisation de l'économie au profit des plus pauvres ne va pas sans bousculer l'ordre établi qui perturbe les essais de démocratisation économique auprès des démunis ;
- on ne peut mythifier les organisations paysannes qui ne sont que le reflet de l'organisation sociale (hiérarchique) locale ;
- la gestion partagée des projets entre population et pouvoirs publics peut fonctionner quand la concertation est réelle et la transparence

garantie et quand l'objet des projets ne remet pas en cause l'ordre politique des choses.

On peut enfin, observer que :

- compte tenu des rapports inégalitaires, l'approche participative ne peut pas être consensuelle, ce qui rend toute approche se référant à des normes extérieures contre-productive ;
- les actions à la base se heurtent à l'insuffisance de marge de manœuvre des pouvoirs locaux élus et à celles de structures intermédiaires, créées pour la circonstance, peu légitimes, et ayant du mal à agir dans un cadre contractualisé ;
- la pérennité et la viabilité des projets sont soumises à deux conditions difficiles à remplir : le paiement des services « à leur valeur réelle » (pas de subventions) et les conditions d'accès à un marché.

#### *A la recherche d'un nouveau contrat social négocié*

A l'heure actuelle, si trois voies de lutte contre la paupérisation sont en place, une seule est recommandée. La voie clientéliste a la faveur des régimes en place, mais s'effrite conduisant à des soubresauts politiques fréquents (coup d'État ivoirien de 1999). La voie de la mutualisation des risques et de la contractualisation des solidarités n'est même pas envisageable, puisqu'elle se trouve ajustée en Europe. La voie caritative et humanitaire (des *food stamps*, aux restos du cœur en passant par le travail médiatisé des « french doctors ») reste la seule pratiquée. Le succès du caritatif thérapeutique d'exportation dont la France s'est faite une spécialité rejoint parfaitement la conception anglo-saxonne du « charity business » qui réconcilie enrichissement et inégalités massives avec dons et fondations qui soulagent les consciences (fondation Sasakiwa global 2000 ou Carter, par exemple). Le danger de ce tout humanitaire, c'est qu'il s'est construit sur une dépréciation idéologique de ce qui a été fait modestement sur la longue durée. Qui est réformateur, sinon le FMI ? Qui défend les « acquis sociaux », sinon les privilégiés ?

Au final, la mise en place d'un filet de sécurité minimal pour les plus menacés est de plus en plus sous-traitée à une myriade d'institutions internationales, d'organisations humanitaires et d'associations locales. Cette approche, ignorante volontairement ou involontairement des facteurs politiques et sociaux, est légitimée par l'urgence, cette façon curative de traiter la pauvreté sans se préoccuper de la prévenir (Lévy).

Les politiques économiques proposées favorables à la minimisation des processus de paupérisation restent banales et l'on évite les

mesures politiquement les plus difficiles. On dit privilégier le retour de la croissance économique et l'accumulation de nouveaux actifs plutôt que de réaliser des réformes agraires (Zimbabwe ou Afrique du Sud !) ou d'ajuster les puissants et les forces de l'ordre et de mettre à la disposition du grand public l'information statistique et juridique permettant l'action des groupes de pression comme aux États-Unis. Il y a des limitations dans l'exportation du modèle américain !

La lutte contre la pauvreté est rarement abordée par les politiques publiques en raison de la pluralité de ses dimensions (accès aux besoins essentiels et aux revenus, formation des capacités et participation aux décisions) même si la disparition de certaines politiques keynésiennes de régulation des prix à l'africaine a été positive pour la réduction des « poches de pauvreté » (Courade, Suremain *et al.*).

La croissance économique peut repartir sans avoir d'effet sur la réduction de la pauvreté, si elle ne s'accompagne de l'émergence de citoyens autonomes qui peuvent s'organiser et s'exprimer pour négocier un nouveau contrat social. Il appartient en fait, aux forces sociales et politiques d'un pays de se donner les moyens d'y parvenir, l'action extérieure ne pouvant que se limiter à des actions symboliques conditionnées par des normes internationales dont l'importance est capitale (contrôle des élections, diffusion d'une information objective, affichage de normes de travail internationalement respectées, etc.).

On n'évitera pas la nécessaire restauration des fonctions régaliennes de l'État. La restauration d'un État assurant les services publics minima (justice, sécurité, services sociaux de base) est indispensable pour soulager les plus faibles comme pour rendre légitime la taxation. L'exemplarité de l'action publique revêt plus que jamais une importance essentielle dans ses manifestations pour que chacun retrouve des réflexes civiques et le service public, sa crédibilité perdue. Et on sent bien qu'il convient d'ouvrir un espace politique permettant un jeu social plus ouvert. On sait aussi qu'aucun changement d'en haut ne viendra spontanément, mais qu'il ne surgira pas du « bas » par enchantement. Le contrôle social qui s'exerce sur tous ceux qui veulent s'affranchir des règles non écrites explique la faiblesse d'un véritable militantisme oppositionnel politique ou syndical. Comment changer les normes qui ont conduit à un contrôle étroit des structures locales et de la société civile ? Il ne faut donc pas se leurrer, la construction d'une citoyenneté africaine sera longue, raison de plus pour l'encourager (Courade, Suremain *et al.*). Que des programmes ciblés soient nécessaires pour parer au plus pressé ne doit pas occulter la nécessité d'ouvrir un champ politique de confrontation sociale.