

Inégalités, vulnérabilités et résilience : les voies étroites d'un nouveau contrat social en Afrique subsaharienne

Georges Courade et Charles-Édouard de Suremain¹

Si personne ne se désigne comme pauvre ou riche en Afrique subsaharienne, on se sait puissant ou faible, cadet ou aîné, disposant de certains droits, d'une capacité de contrôle sur les autres ou plus rarement, réduit au silence ou à l'isolement. Le « sujet pauvre » n'existe qu'exceptionnellement, sauf à pointer du doigt les personnes « socialement décédées » qui n'ont plus de liens sociaux, comme les fous dénués ! « On a l'argent ou on n'a pas l'argent », bien sûr mais, quand on n'a personne de « capable » pour s'en sortir, on supporte des soudures alimentaires ou financières.

¹ Ce travail collectif, coordonné par G. Courade, géographe, et Ch-Éd. de Suremain, socio-anthropologue, repose sur les contributions écrites de V. Briand, économiste (1^{re} et 2^e parties), L. Diakité, sociologue (1^{re} partie), P. Janin, géographe (1^{re} et 2^e parties), J. Laure, économiste (1^{re} partie), N. Gomis et J-P. Minvielle, économistes (1^{re} partie), S. Ndemboù, géographe, J. Tamche, statisticien socio-économiste (1^{re} partie), J. Peltre-Wurtz, 1^{re} et 2^e parties), et des séances de réflexion collective du groupe IRD (PRG 772)-IEDES/université de Paris I avec la participation des doctorants, R.A. Abijaoudé agronome, N. Horii, politologue et J. Youdom, socio-anthropologue. Cinq pays ont servi à l'élaboration de cette réflexion, produits d'apurements successifs : Cameroun, Côte d'Ivoire, Congo, Madagascar et Sénégal.

A l'autre extrême, l'homme important affiche son opulence, laquelle n'a pas de traduction bancaire automatique. Il sait s'appuyer sur un réseau et se pose en intermédiaire obligé. Protections, savoir-faire social et créances interpersonnelles lui permettent d'exercer des activités parallèles en toute impunité, d'obtenir des crédits sans caution ou de fuir le fisc et les douanes sans sanction. « 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 (Marie *et al.*, 1997), sans se voir cloué au pilori dans des procès en sorcellerie. S'il y a un marché fragmenté des biens ou des services, le principal, difficile à mesurer, reste celui des liens sociaux où l'agent serait pourvu ou démuné.

De surcroît, avec le rétrécissement de l'État, l'ascenseur social est en panne, y compris pour ceux qui sont dotés de parchemins universitaires.

En fait, on s'enrichit ou s'appauvrit à la mesure de sa capacité à mobiliser des ressources, comme des réseaux et des protections. L'importance des revenus ou du patrimoine demeure secondaire par rapport aux processus sociaux sous-jacents. Poser ainsi le problème va nous permettre de comprendre les hiatus considérables qui se dressent entre les diagnostics macroéconomiques et les réalités de terrain, mais également d'apprécier pourquoi les politiques de lutte contre la pauvreté obtiennent si peu de résultat. L'observation des comportements « réels » des familles débouchera sur l'élaboration d'un indicateur de vulnérabilité/résilience permettant de poser les premiers jalons de ce que pourrait être une politique sociale contextualisée.

Le renforcement des inégalités et la réduction des stratégies envisageables pour le plus grand nombre

Si la richesse globale s'est parfois accrue comme l'estiment les institutions de Bretton Woods, elle n'a pas eu des « retombées » identiques pour les acteurs, lesquels n'ont eu que rarement l'opportunité de se l'approprier et ont eu le sentiment de s'appauvrir plutôt que de s'enrichir. C'est que toute activité ou stratégie socio-économique mise en œuvre par un individu, un groupe ou un ménage suppose un objectif et l'appréciation de ses moyens pour l'atteindre. Aux indicateurs agrégés, il convient ici d'ajouter les analyseurs subjectifs qui commandent les manières de faire face. En ce sens, la lutte contre la pauvreté s'impose

comme le résultat d'une volonté qui laisse une part importante à l'intelligence et à la créativité des démunis, même dans les situations les plus délicates et qui accompagne l'effort des ménages dans leur tentative de réduire les contraintes plus globales.

Un certain enrichissement macroéconomique

Si l'on retient le PIB par habitant comme mesure monétaire de la pauvreté, les résultats de long terme bien que mitigés, tendent à montrer que les pays africains se sont enrichis. Le taux de croissance du Congo et de la Côte d'Ivoire en dollars de 1987 est fortement positif alors que celui du Cameroun est quasiment nul et celui du Sénégal et de Madagascar est négatif.

Si ces résultats peuvent laisser croire que la pauvreté a diminué dans ces cinq pays à long terme compte tenu de leur enrichissement relatif depuis les années 1960, il ne faut toutefois pas s'en tenir à ces données qui déforment la réalité. Lorsque l'on scrute de plus près les modalités de répartition des richesses entre 1960 et 1994, elles nous indiquent de plus ou moins grandes inégalités qui se sont ré-sorbées ou accrues selon les périodes. En Côte d'Ivoire par exemple, les ratios de pauvreté ont augmenté de façon très inégale. En 1985, celui-ci était de 5% en milieu urbain contre 16% en milieu rural. En 1993, ces ratios sont passés à 19,3% en ville contre 40,3% en milieu rural.

Les indicateurs de pauvreté humaine montrent, eux aussi, qu'à long terme, la pauvreté humaine, tout comme la pauvreté monétaire, a régressé. Mais l'enrichissement n'a pas été linéaire. Il a même été entaché de longues périodes d'appauvrissement relatif, voir absolu. Si à long terme, l'espérance de vie a augmenté, la mortalité infantile a diminué, le taux d'analphabétisme s'est réduit et si l'ensemble des services sociaux sem-blent, en moyenne, plus accessibles, l'écart entre le PIB par habitant et l'indice de développement humain ne s'est que faiblement réduit.

Les indicateurs socio-économiques mis au point pour décrire et mesurer quantitativement la pauvreté organisent en un système cohérent des phénomènes sociaux de nature différente, tels que la santé, le niveau de revenu ou la scolarisation, système à partir duquel on espère dégager des relations entre variables et entre domaines représentatifs de la société et de son développement pour pouvoir agir sur elle. Or, si les mécanismes de la pauvreté sont relativement bien connus, il s'agit surtout d'une réalité sociale fort complexe, laquelle est vécue, perçue et subie de façon différente par des ménages et des acteurs hétérogènes.

Des minorités aptes à se saisir des opportunités renforcent des inégalités de moins en moins acceptées

Dans un contexte d'appauvrissement de couches de populations auparavant mieux loties, notamment en ville, 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. Ces enrichis forment dans chaque pays des groupes solidaires qui tirent parfois avantage de la pauvreté et qui marginalisent les plus pauvres et affaiblissent leur « réactivité ». Aujourd'hui, il faut entrer dans le cercle protégé du pouvoir ou se lancer dans la délinquance pour s'enrichir de manière conséquente. La libéralisation des filières, des importations et des prix a, à ce titre, constitué une opportunité d'enrichissement pour des commerçants bénéficiant d'une forte intégration ethnoculturelle. La maîtrise de l'accès à la terre et aux moyens de produire (engrais, semences, irrigation, etc.) est redevenue un élément-clé de l'autonomie alimentaire et financière à proximité des agglomérations urbaines comme dans les aires de colonisation ou d'aménagement. Ainsi, les chefs de terre qui disposent du contrôle des facteurs de production réaffirment leur pouvoir pour tirer avantage de leur rente de situation (Cameroun septentrional, Côte d'Ivoire).

Mais le sentiment d'un processus d'appauvrissement généralisé reste d'autant plus fort que les marges de réaction se sont réduites du fait des contraintes externes comme des nouveaux blocages internes. Ceci rend encore moins acceptables les inégalités criantes qui ne manquent pas de s'afficher sans que les processus démocratiques en cours ne permettent l'expression de ces frustrations ou un nouveau partage du « national cake ». Le processus d'enrichissement passe donc souvent par une économie de la violence au profit des nouveaux « seigneurs de la guerre », notamment sur les rives du Congo, au Liberia ou en Casamance, nouvelle forme de régulation, faute de « gendarmes extérieurs ».

Le grand nombre aux prises avec une précarité d'autant plus mal vécue que les liens sociaux et familiaux se délitent

Si la pauvreté frappe ruraux comme citadins, les inégalités les plus criantes apparaissent à la campagne. En ville toutefois, les écarts de niveau de vie s'accompagnent de la remise en cause de l'ordre social ancien, avec la déstructuration des liens sociaux et familiaux et le bouleversement des rôles traditionnels qui en découle.

Les jeunes les plus diplômés sont pénalisés. Au Cameroun, près d'un tiers des actifs ayant atteint l'université est aujourd'hui à la recher-

che d'un emploi, tandis que « seulement » 6,4% des non-scolarisés sont touchés par le chômage.

Ce qu'il est un peu partout convenu d'appeler la « débrouille » permet au plus grand nombre, en particulier à la population féminine, de gagner un peu d'argent. Les femmes font une entrée massive sur le marché du travail informel depuis le début des années 1980 (revente, artisanat alimentaire notamment) ou s'investissent plus qu'avant dans les activités agricoles vivrières à but lucratif et d'auto-alimentation. Ces activités restent aléatoires, peu rémunératrices et, dans certains cas, extrêmement périlleuses pour la santé, voire même l'écologie. Si elles reposent parfois sur des réseaux sociaux organisés et relativement solidaires, elles manifestent le plus souvent un individualisme bien marqué qui, contrairement à beaucoup des idées reçues, traverse les communautés les plus pauvres (Marie *et al.*, 1997).

Face aux difficultés, des stratégies de neutralisation et de dispersion du risque sont mises en œuvre en même temps que l'on réduit le nombre de bouches à nourrir, à soigner ou à scolariser : minimisation des coûts, multiplication des activités et effort pour réduire charges et coûts sociaux des enfants et vieillards. Les ménages voyant leurs revenus se tarir pratiquent une déscolarisation sélective et se délestent d'enfants qu'ils avaient pris en charge du temps de leur aisance. Les enfants en garde ou à charge sont renvoyés à leurs parents biologiques ou confiés à d'autres personnes. Ces phénomènes constituent une véritable remise en cause des « solidarités communautaires » alors même que le besoin d'être aidé est plus fort. La perte du contrôle des aînés sur les cadets accélère en effet la transformation des rapports de pouvoir à l'intérieur de la famille et les femmes regagnent une certaine autonomie.

Enfin, 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 que les moins bien lotis subissent de plein fouet.

La diversité des situations est manifestement extrême, et on se demande parfois si elle ne masque pas des différences de nature plutôt que de degré. Peut-être faut-il aussi déplacer le problème et se demander si la pauvreté n'est pas liée à l'isolement ou à la marginalisation sociale comme on l'a mentionné en introduction. Pour l'individu, comme pour le ménage, le confinement dans un quartier insalubre et la non-intégration aux réseaux qui permettent d'accéder au travail ou l'exclusion des cercles de redistribution de l'argent seraient la marque de l'isolement et, par voie de conséquence, une menace directe pour son existence. Dans l'ensemble, les relations sociales semblent avoir du mal à jouer un rôle d'amortisseur entre des conditions économiques globales

de plus en plus sévères, et l'intégration du ménage et de l'individu à la société. Mais il s'agit, dès à présent, de s'interroger sur la signification et la pertinence d'un indicateur, comme celui de la vulnérabilité et de la résilience, lequel pourrait permettre d'appréhender la pauvreté non comme un état définitif, mais comme un processus dynamique et global.

Aborder la pauvreté en termes de vulnérabilité et de résilience

Les réactions et les stratégies des acteurs et des ménages varient en fonction de la gravité perçue et vécue de chaque situation. Mais la force ou la faiblesse de ces réactions et stratégies reste difficile à appréhender globalement. Vulnérabilité et résilience sont deux notions qui permettent de concilier la diversité des approches traditionnellement proposées tout en les complétant.

Dans son acception la plus commune, la vulnérabilité correspond à l'incapacité pour des acteurs ou des familles à résister à un choc extérieur inévitable, difficile à prévoir. À l'inverse, la résilience désigne la capacité d'une personne à anticiper et à réagir de façon à se dégager d'une menace potentielle ou effective, mais prévisible. Fréquemment utilisée pour caractériser une situation d'exposition à des dangers divers (risques naturels notamment), la notion de vulnérabilité/résilience à l'insécurité socio-économique s'est vue réappropriée par les sciences sociales afin de conceptualiser des situations de crise ne pouvant être analysées par un seul champ disciplinaire. La notion de vulnérabilité/résilience est ainsi comprise comme le degré d'exposition et de sensibilité/réceptivité d'un groupe ou d'une personne à des contraintes potentiellement néfastes. L'incertitude et l'imprévu constituant des menaces permanentes, l'exposition est d'autant plus élevée que les risques sont multiples et inattendus. L'incertitude et l'imprévu fluctuent également dans le temps et l'espace, selon les situations. L'ampleur de la mobilisation des potentialités disponibles dans des situations semblables comme la capacité de l'individu ou du ménage à élaborer et à conduire une stratégie permettent d'établir une échelle des capacités des acteurs et des ménages à « rebondir ».

L'approche systématisée de la vulnérabilité/résilience se doit de prendre en compte la capacité de mobilisation optimale des ressources socio-économiques, la compétence professionnelle et la pérennité des activités, l'intégration à des réseaux et associations et les formes de gestion des aléas sociaux dans le cadre de budgets ne permettant pas d'y faire face.

La question cruciale de la mobilisation optimale des ressources extraites du milieu naturel et socio-économique

Pour ce qui concerne les ressources socio-économiques, l'ambition des acteurs et des ménages est de les améliorer en volume, de les stabiliser dans la durée et d'en faciliter la mobilisation. L'adéquation entre les ressources et l'ensemble des charges – afin d'éviter les déséquilibres temporels et qualitatifs – est essentielle. En situation de vulnérabilité/résilience, l'acteur dispose généralement d'un éventail réduit de stratégies possibles. Ainsi, des choix apparemment défensifs ont tendance à l'emporter sur les prises de risque, mais aussi sur la diversification et la multiplication des activités spécialisées. En réalité, selon la perception qu'il se fait de son environnement économique et social, l'acteur cherche moins souvent à innover qu'à renouveler des conduites éprouvées afin de réduire sa prise de risque. De fait, le risque de voir ses revenus totaux – provenant de différentes activités indépendantes – diminuer ou varier est plus faible que celui de voir varier les revenus issus d'une seule activité. En outre, les pertes effectives de revenu peuvent être atténuées ou compensées par les gains obtenus dans d'autres activités. Ce type de stratégie a d'autant plus de chances de l'emporter que l'environnement apparaît instable et incertain à l'intéressé.

La mobilisation de « potentialités » naturelles (eau-sol-plantes/ animaux) dans le monde rural – qui reste le plus touché encore par la « pauvreté » – n'est jamais totale ou optimale. Ceci s'explique par des choix socioculturels comme par les technologies maîtrisées. Ainsi, la reconstitution des jachères avec l'augmentation de la pression démographique n'est possible dans la région de Bobo-Dioulasso qu'avec la réintroduction d'une herbacée permettant le maintien du troupeau !

Tout ceci pose aussi la question de la professionnalisation et de la transmission des savoirs et des savoir-faire, comme celle de l'acquisition des technologies (qui ne peut se limiter à de simples transferts) et des conditions sociopolitiques de valorisation des potentialités existantes par les plus démunis.

L'atout de la compétence professionnelle et la nécessaire pérennité des activités

Dans un contexte global marqué par la rareté des ressources éducatives professionnelles, les acteurs acquièrent des savoir-faire au sein des réseaux d'interconnaissance (voisins, familles, connaissances) avec lesquels ils scellent un contrat d'apprentissage. L'étape de l'apprentissage est

décisive pour asseoir la réputation d'un individu et lui permettre de capter une clientèle, puis de la fidéliser. Qu'il soit mécanicien ou cordonnier, le succès économique d'une activité se fonde sur le savoir-faire de celui qui l'exerce et, par-delà, sur le prestige des maîtres qui l'ont formé. Tout le problème est donc de s'insérer dans ces réseaux de spécialistes qui fonctionnent parfois à la manière des castes de spécialistes d'hier. L'argent et la parenté sont déterminants dans cette stratégie d'intégration. Mais la mobilisation financière et sociale est un véritable investissement de départ qui, bien ciblée, contribue au développement et à la pérennité d'une activité et assure à celui qui l'effectue une certaine sécurité.

Dans le milieu rural, la connaissance et les aptitudes à gérer au mieux la fertilité des terres, l'application des intrants, l'utilisation des outils disponibles (choix des engrais, application temporellement adaptée de doses nécessaires et suffisantes, utilisation optimale des outils) commandent les revenus que l'on peut attendre de l'exploitation à terme. Ici, on dit souvent que les plus démunis font une exploitation extensive (minière) des terres sans se soucier de restituer au sol les éléments nutritifs qui lui ont été pris ou de le mettre en jachère un temps suffisant. On constate aussi une exploitation inconsidérée des forêts à proximité des villes de nature à rendre le problème énergétique insoluble au niveau collectif comme individuel, notamment dans les régions soumises à la sécheresse.

Si ces pratiques ne sont pas le fait de tous, ni nécessairement des plus démunis, il n'en reste pas moins que le souci de la pérennité des activités passe par diverses actions, indirectes autant que directes, de prise de conscience et d'apprentissage dans un contexte libéré des pesanteurs qui induisent l'insouciance à l'endroit du futur.

La force de l'intégration à des réseaux et à des associations

Les réseaux sociaux, économiques ou religieux constituent une forme privilégiée de soutien dans les contextes de crise. Qu'il s'agisse de collectifs de voisinage, de regroupements de professionnels, d'associations de parents d'élèves, d'usagers des transports en commun ou de points d'eau, ils représentent les recours premiers des acteurs, surtout lorsque les infrastructures et les institutions publiques ne se révèlent pas opératoires. Les réseaux donnent accès à des ressources aussi bien alimentaires et monétaires qu'à des aides sociales et psychologiques. Bien qu'ambivalents dans la mesure où ils engendrent de nouvelles contraintes (sous forme d'obligations ou de dettes) sans pour autant réduire les difficultés pour lesquelles ils sont mobilisés, ces réseaux s'avèrent toutefois plus efficaces que les formes institutionnalisées de protection sociale.

En ville, par exemple, si les salariés du secteur public ont longtemps disposé d'un système étatique de protection sociale aujourd'hui moribond, ceux du privé ont bénéficié de micro-systèmes paternalistes entretenus par leurs entreprises et qui concernent aussi bien la famille proche que la parentèle éloignée. Ces acteurs mettent alors en relation les cellules rurales et urbaines du groupe lignager et pourvoient aux besoins des nécessiteux sans pour autant oublier les ménages plus aisés. Cette chaîne permet de réactualiser les liens distendus par l'éloignement géographique, la précarité ou l'individualisme. Par la diversité des biens échangés et des formes d'actions engagées, ces réseaux contribuent à sécuriser matériellement et moralement les populations vulnérables, fragilisées et en situation de précarité durable. Ils n'offrent pas uniquement des contributions ponctuelles ou des palliatifs momentanés à des situations de crise, car chaque pourvoyeur est à la fois un demandeur et un receveur potentiel. De façon ambiguë, le réseau est traversé par des obligations certaines et des dotations aléatoires, faites d'intérêts plus ou moins partagés et de réciprocité imparfaite. Il est également tributaire des objectifs que lui assignent les acteurs qui le constituent. Si la plupart des partenaires s'inscrivent dans des cycles de dettes, certains s'en dégageront néanmoins pour se lancer dans des investissements productifs (crédit) ou sociaux (formation scolaire), rythmés par le don et le contre-don.

Imaginer les tontines bamiléké comme des lieux purs de mutualisation des risques sociaux serait inexact et idéaliste. Les nouvelles pratiques de cautionnement des entrants comme les sanctions qu'encourent tous ceux qui dérogent aux règles sociales et financières rappellent à chacun qu'il s'agit d'un instrument financier et social fondé sur le contrôle communautaire des individus. Les tontines ne fonctionnent aussi qu'en symbiose avec le système financier formel, ne serait-ce que pour le dépôt des cotisations par le trésorier. L'effondrement du système bancaire et postal les pénalise. Associations à objectifs multiples, elles permettent d'abord aux individus de faire face aux problèmes quotidiens (scolarité, santé, deuils, amélioration de l'habitat, achat de moyens de transport) pour des montants financiers difficiles à mobiliser en dehors d'elles, compte tenu des montants en jeu (de 10 à 100 000 francs CFA, la plupart du temps). Penser que l'ensemble de ces capitaux sont mobilisables pour créer des activités pérennes relève de l'utopie : seule une faible partie est investie dans des activités agricoles et commerciales. Qu'il y ait quelques « grandes tontines » où l'on cotise jusqu'à un million de francs CFA par mois nous renseigne surtout sur les processus d'accumulation d'une petite minorité. Dans l'immense majorité des cas, le rôle des tontines est irremplaçable pour gérer les imprévus et « aléas sociaux » comme les « soudures financières » (retard de paiement des

coopératives). Mais les plus pauvres ne sont pas acceptés maintenant dans ce type d'institution. L'importance du tissu tontinier, comme la définition de ses fonctions, de ses articulations et de la qualité de ses adhérents, permettra de faire apparaître de nombreux indicateurs socio-économiques et culturels et de mesurer la longueur des « soudures financières ».

L'importance de la mesure de la gestion des aléas sociaux

En l'absence de données locales fiables, la meilleure façon d'évaluer la richesse, ou la pauvreté, des ménages et des individus est de s'intéresser aux formes et aux niveaux de consommation, aux dépenses et aux gains. Mais les enquêtes « budget/consommation » supposées le faire délaissent les événements déstabilisants ou les aléas sociaux (naissances, funérailles, mariages, maladies), pourtant si fréquents ainsi que le cortège de dépenses importantes qu'ils occasionnent. Dans tous les pays considérés, cette multitude d'« imprévus » sollicitent de manière régulière et pressante les ressources de l'individu ou du ménage.

L'étude de la gestion de ces aléas nous renseigne à la fois sur la capacité matérielle de l'individu ou du ménage à y faire face, mais aussi sur la diversité et le niveau de contraintes qui jalonnent son quotidien. Absolument essentielle sur le plan social et financier, la prise en compte de ces événements permet de comprendre les changements de situation parfois très rapides qui surviennent dans la vie d'un individu ou d'un ménage (déménagement, changement d'activité, « prêt » d'enfant). En l'absence d'« épargne de précaution », un ménage frappé par un grave aléa peut rapidement plonger dans la misère.

C'est en combinant ces divers critères (niveau de mobilisation des ressources, compétence professionnelle, capacité à pérenniser les activités créées, force de l'intégration aux réseaux sociaux et associations de toutes natures et gestion des aléas sociaux) que l'on peut apprécier, avec plus de justesse, le degré de vulnérabilité/résilience des acteurs et des ménages tel que nous l'avons défini plus haut.

Des balbutiements du mouvement social à un nouveau contrat social : quelques pistes pour penser une action

Ces observations faites, les pistes à explorer pour repenser l'action sont à rechercher dans des rapports repensés entre État et société

plus que dans la seule introduction du marché et un empilement de programmes de court terme.

La problématique de la protection sociale aujourd'hui en Afrique.

Aucune société ne peut se passer de protection sociale pour faire face aux aléas comme aux accidents de la vie. Son importance devient essentielle en période de crise alors même que ses fondements financiers s'avèrent plus aléatoires obligeant famille élargie et État à sélectionner et à cibler leurs actions vers les plus proches dans le premier cas, vers les plus nécessiteux dans le second. Et l'on est contraint de parler en Afrique comme ailleurs de « filets sociaux » pour introduire l'idée de hiérarchie, politiquement délicate à définir, entre ceux qui ont besoin d'une aide et ceux qui peuvent s'en passer.

Une politique sociale ne peut cependant que reposer sur l'organisation de solidarités entre générations, entre ménages sans charges et avec charges, entre sexes, entre régions, entre individus bien et mal dotés en ressources sur des bases anonymes, ciblées ou personnalisées. Elle repose aussi sur des compromis sociaux à négocier entre partenaires représentant des intérêts différents. La faillite de l'État africain développementaliste renvoie d'abord chacun à sa communauté, dernier filet de sécurité où se raccrocher quand tout le reste s'effondre.

L'appauvrissement de tous et de l'État rend de plus en plus difficile l'intégration de chacun par le canal clientéliste étatique démultiplié par la solidarité communautaire. Cette solidarité, encore plus sollicitée, connaît des défaillances et ne prend plus tout le monde en charge. Les cadets sociaux (jeunes et femmes) contraints de faire une sortie négociée de la logique de la dette, se trouvent ainsi dans un entre-deux qui peut déboucher sur une certaine autonomie propice à l'instauration d'une société plus démocratique. Restera à sortir de l'idéologie du soupçon pour faire émerger plus vite le militantisme, la compétence, l'initiative et le savoir-faire comme valeurs légitimes de la société. Au total, il s'agit de voir comment le pouvoir d'agir des acteurs « du bas et du milieu » peut initier un nouveau compromis politique qui leur soit moins défavorable.

Les balbutiements du mouvement social dans un encadrement social pesant

L'ajustement structurel ne lève pas les pesanteurs politiques (alliances à consolider, discriminations géographiques positives, person-

nes et groupes à ménager, etc.). Si l'État dispensateur de services publics disparaît, les régimes contrôlent plus que jamais le rythme des changements et l'espace d'expression de chacun. Aucun changement d'en haut ne viendra donc spontanément. Dans beaucoup de pays, de multiples intermédiaires se sont constitués en réseaux puissants depuis longtemps dans le commerce frontalier ou interne, dans les affaires politiques ou religieuses, etc. Ces réseaux peuvent être des facteurs de dynamisme ou d'inertie selon leur structuration et la conjoncture. L'indigénisation de l'État comme la prégnance de la logique de la dette communautaire ou le contrôle social qui s'exerce sur tous ceux qui veulent s'affranchir des règles non écrites expliquent à la fois les formes d'intégration pratiquées, la multiplicité des compromis et la faiblesse d'un véritable militantisme oppositionnel politique ou syndical. L'absence de reconnaissance des compétences et des savoir-faire dans un contexte biaisé par l'attachement aux appartenances locales alimente la « fuite des cerveaux ». La famille élargie comme les menaces toujours prises au sérieux rappellent aux oubliés certaines réalités. Le mouvement social ne peut, dans ces conditions, être bien structuré sur une longue période. Jacqueries et explosions de violence sont souvent le fait d'acteurs du bas qui agissent en sous-traitants des classes moyennes (mouvements des « villes mortes »). Le banditisme armé s'installe dans les campagnes comme dans les villes induisant milices spontanées, justice expéditive et offre démultipliée de gardiennage. Comme les sociétés africaines sont profondément ancrées dans la logique communautaire des avances/restitutions différées malgré certaines avancées de petits groupes très minoritaires, la construction d'une citoyenneté africaine ne peut rester qu'un projet de longue portée et qui est juste entamé.

Dans ce contexte, mieux armer ceux qui sont exposés à différents risques de paupérisation, diminuer la vulnérabilité structurelle, celle que produit la société telle qu'elle est dans les turbulences actuelles, ne sont évidemment pas à portée de main.

Pour un nouveau contrat social : repenser l'action des pouvoirs publics dans un cadre citoyen

Que peut-on attendre des pouvoirs publics dans cette entreprise ? Le pouvoir de l'État est considérablement émietté, ce qui n'en facilite pas la réforme. Quel type d'enrichissement mériterait les foudres du fisc, instrument efficace de redistribution ou de lutte contre la délinquance quand il est efficacement manié ? Quel enrichissement doit être encouragé, quel autre banni, sachant que la redistribution partielle

qui s'est toujours pratiquée a occulté la pauvreté de certains et émoussé la combativité de bien d'autres ? 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. C'est aujourd'hui un grand défi qu'il faut relever avant même de combattre les inégalités. Garantir une meilleure sécurité des biens et des personnes, établir une justice enfin crédible, etc. restent des objectifs à assigner à l'État faisant une place plus grande aux collectivités locales et aux associations.

La « révolution libérale » a-t-elle changé fondamentalement les règles du jeu ? L'assèchement du gosier de l'État n'a pas diminué l'appétit de ses agents ou de ses gestionnaires. La diminution du nombre des « privilèges et acquis sociaux » des fonctionnaires a été mise en œuvre, réduisant ainsi le cercle des aidés et augmentant le nombre de personnes fragilisées qu'ils faisaient vivre. La libéralisation des filières agricoles d'exportation a ressuscité la « traite » de la première période coloniale au détriment des petits planteurs sous-informés sur les prix ou leurs droits, notamment fonciers. La recherche de positions rentières dans les pays a été exacerbée par un ajustement à géométrie variable et un multipartisme qui est d'abord la multiplication des groupes voulant accéder à la « mangeoire ». Les ardeurs militantes de tous ceux qui pourraient créer un rapport de force plus favorable sont toujours freinées. En définitive, le marché se prête tout autant que la gestion keynésienne de l'État aux manipulations de toutes natures.

N'est-il pas temps de demander aux « ajusteurs » que soient aussi ajustés les puissants et les forces de l'ordre ? L'initiative 20/20 (consacrer 20% du budget national aux services sociaux de base) prise à Copenhague en 1995 irait dans le bon sens si elle était mise en œuvre. Or, le budget camerounais ne consacrait que 0,7% à ces services contre 11% pour la Côte d'Ivoire et 15,4% au Burkina Faso (PNUD, 1998) ! Du côté de l'ajustement des forces armées, ce qui s'est passé en divers pays où elles sont descendues dans la rue (Centrafrique, etc.) n'est pas de nature à faire progresser les choses dans le bon sens. L'exemplarité de l'action publique revêt plus que jamais pourtant une importance essentielle dans ses manifestations.

Comment donner aux simples citoyens un cadre légal et des moyens d'y recourir ? Le « besoin d'État » est ici essentiel. Ce ne sont pas les programmes d'ajustement structurel (PAS) en soi qui ont contribué à la dégradation collective des conditions de vie, mais l'alchimie complexe de leur mise en œuvre. Le savoir-faire des gouvernants n'est pas en cause. **On sait parfaitement gouverner en Afrique selon les normes en vigueur dans l'exercice du pouvoir...**

Un cadre régulateur devient nécessaire pour sortir des impasses actuelles : donner aux agents économiques les moyens de ne pas se faire gruger, spolier ou exproprier, mettre à la portée de la majorité populaire une information régionalisée sur les anticipations météorologiques, les prix, les règles foncières, la résolution des conflits de la terre, les coûts de production et les modalités de transaction. La démocratie économique et judiciaire est un préalable à la démocratie tout court. Faire réaliser ce travail par les acteurs eux-mêmes ou leurs délégués en est une condition. Apprendre aux citoyens quels sont leurs droits et comment ils doivent procéder pour qu'ils soient reconnus devrait constituer une tâche prioritaire pour ONG caritatives et associations de ressortissants. Est fragile et vulnérable dans ce contexte, celui qui ne maîtrise pas la langue de communication et qui n'a pas d'information sur les conditions locales des marchés.

Ces actions à long terme « citoyennes » ne remplaceront pas les interventions immédiates nécessaires dans les secteurs sanitaires et sociaux. 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. Les approches sectorielles commandent, laissant inévitablement de côté l'aspect politique, le tout en articulation avec l'ajustement structurel, supposé relancer partout la croissance. S'il est admis que les PAS ont des effets négatifs sur les pauvres à court terme, les thérapeutiques bricolées (programmes « Dimensions sociales de l'ajustement » de la Banque mondiale) pour en diminuer les effets négatifs sont cependant loin d'être satisfaisantes : empilement de mesurette contradictoires, recyclage de projets à l'inefficacité démontrée.

On a longtemps pratiqué des subventions générales pour le riz importé ou le pain en Afrique subsaharienne, en direction des classes citadines généralement. Les plus vulnérables ont bénéficié de ces faveurs avec le reste de la population. Ces politiques ont eu des effets économiques pervers corrigés aujourd'hui : introduction de nouvelles formes de consommation, concurrence déloyale vis-à-vis des productions vivrières locales, etc. Les formes de régulation des prix n'ont pas été plus efficaces pour réduire les « poches de vulnérabilité ». Créant un système artificiel de prix favorisant les arrangements de toutes natures, ces formes de régulation ont plutôt favorisé les plus aisés tout en faisant augmenter les prix des denrées, phénomène renforcé par la surévaluation de la monnaie et l'importance des produits importés dans les paniers des ménagères les moins pourvues en argent. **La mise à plat de ces systèmes de prix par l'ajustement et les dévaluations ne s'est pas avérée nécessairement dramatique pour les plus vulnérables.**

La stabilisation des prix au producteur n'a été qu'un leurre pour les planteurs de cultures d'exportation tant les prélèvements de toutes natures étaient importants. Recevoir un pourcentage élevé d'un prix international même fluctuant n'est peut-être pas pire qu'avant, dans la mesure cependant où le planteur reçoit bien ce pourcentage, ce qui n'est pas garanti.

L'élaboration d'un jeu social favorable aux démunis et aux cadets sociaux passe par la distinction entre puissants et vulnérables obligeant à mieux contrôler toute action de réduction de la pauvreté. Plus qu'ailleurs, mieux vaut prévenir que guérir en raison des ressources disponibles et des capacités d'action repérables pour éviter la disparition des liens sociaux et des rapports prudents des communautés avec les ressources disponibles. Famille élargie et réseaux doivent rester les fondements d'un système d'assistance et de sécurité même si le lien communautaire doit se distendre pour permettre l'émergence de la citoyenneté.

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. L'ouverture de cet espace d'expression et de revendication semble un préalable comme l'est la mise en place d'un cadre législatif adapté et connu de tous. Enfin, c'est par des actions publiques sur l'environnement institutionnel et sur les équipements de proximité que l'on renforcera la capacité de résilience qui repose sur l'initiative des moins pourvus.

Idéologiquement controversées, ces questions sont, de surcroît, scientifiquement biaisées par le poids du « consensus de Washington ». Nous avons cependant tenté de mettre l'accent que sur quelques réalités africaines rarement prises en compte : l'importance des réseaux communautaires et la complexité des logiques sociales et culturelles locales. Le concept de vulnérabilité/résilience pourrait indiquer de quel côté il conviendrait d'agir, les personnes démunies étant déjà mobilisées pour survivre. Bien que fort répandues, les réalités évoquées ne constituent nullement le fondement des actions entreprises au niveau le plus global. Dès lors, le risque est que la croissance économique reparte sans avoir d'effet sur la réduction de la pauvreté. Surtout, elle devrait s'accompagner de l'émergence de citoyens autonomes, moins soumis à la logique de la dette et de la redistribution de la rente, qui peuvent s'organiser, s'exprimer et négocier un nouveau contrat social.