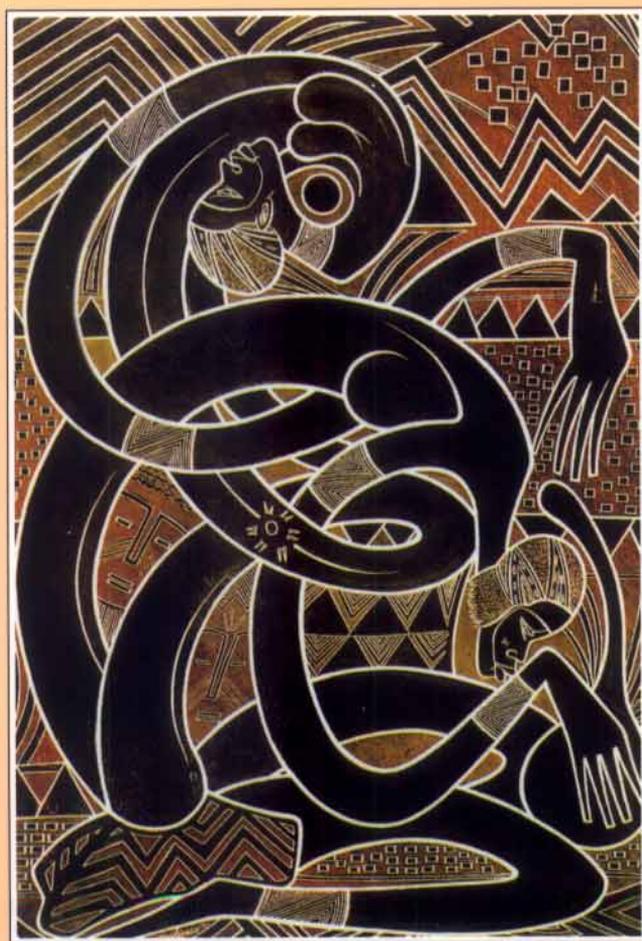


SOUS LA DIRECTION DE

Marc Lévy

Comment réduire pauvreté et inégalités

Pour une méthodologie des politiques publiques



IRD - KARTHALA

COMMENT RÉDUIRE PAUVRETÉ ET INÉGALITÉS

KARTHALA sur Internet : <http://www.karthala.com>

Paiement sécurisé

Couverture : Tableau de José Kankinda, in *Les peintres du fleuve*,
Karthala et Nicolas Bissek, Paris, 2001.

© IRD Éditions et KARTHALA, 2002

ISBN (IRD) : 2-7099-1510-3

ISBN (KARTHALA) : 2-84586-305-5

SOUS LA DIRECTION DE

Marc Lévy

avec Loïc Barbedette, Jacques Berthomé, Joseph Brunet-Jailly,
Jean-Pierre Chauveau, Dominique Gentil, Marie-France Lange,
Philippe Lavigne Delville, Émile Le Bris, Sarah Marniesse, Pierre Paris
et la collaboration de Véronique Sauvat

Comment réduire pauvreté et inégalités

Pour une méthodologie des politiques publiques

IRD Éditions
213, rue La Fayette
75010 Paris

KARTHALA
22-24, boulevard Arago
75013 Paris

LE LIVRE MODE D'EMPLOI

Ce livre fait suite à un premier, intitulé *Inégalités et politiques publiques en Afrique* et paru avec le sous-titre suivant : « Pluralité des normes et jeux d'acteurs ». Dans ce premier tome, nous avons présenté de façon détaillée et argumentée les notions et les analyses qui fondent notre proposition méthodologique pour des politiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités. Il n'est pas indispensable d'avoir lu ce premier volume pour aborder celui-ci. Pour permettre cela, nous avons résumé, après l'introduction, dans un glossaire, l'explicitation des notions utilisées.

Il y a plusieurs façons de lire le présent livre :

- un lecteur très pressé ira directement à la fin de la première partie où nous avons schématisé la proposition ;
- un lecteur pressé ignorera la seconde partie et lira la description, dans la première, des quatre temps constitutifs de la proposition méthodologique ;
- enfin, un lecteur plus disponible lira l'introduction qui suit où nous situons nos prises de position par rapport à des débats contemporains plus amples. Puis la première partie qui présente d'emblée la proposition méthodologique sous forme d'un « cadre logique » en quatre temps. Et enfin, la seconde partie qui se veut à la fois une illustration et une application sectorielle, donc plus concrète, de politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités. La proposition méthodologique est une tentative de généralisation dont on perçoit mieux la valeur opérationnelle grâce aux analyses sectorielles fondées entièrement sur l'expérience pratique.

Les auteurs des analyses sectorielles ont reçu au départ le même cahier des charges. Mais la spécificité des secteurs, leurs expériences et leur personnalité ont introduit des différences d'approches et de ton que nous n'avons pas cherché à gommer, même dans un cas où l'auteur a utilisé une grille de restitution assez différente. C'est tout l'intérêt d'une expertise et d'une publication collectives.

Certains de ces textes ont même fait l'objet, entre nous, de controverses, à nos yeux très stimulantes, dont vous trouverez la trace dans la conclusion qui cherche à faire état, honnêtement, des questionnements qui subsistent. Sans compter ceux auxquels nous confronte l'application pratique dans le cadre de l'appui à l'élaboration des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté dans les pays cherchant à négocier l'allègement de leur dette. Quoi qu'il en soit, la communauté internationale s'est engagée à réduire de moitié la proportion de la population vivant dans l'extrême pauvreté, d'ici 2015. Rendez-vous dans quelques années pour faire le bilan.

Introduction

Marc LÉVY (GRET*)

Ce livre propose un cadre pour définir des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités. Une première version de ce cadre a été testée sur un certain nombre de politiques sectorielles, donnant lieu aux études de cas qui forment la seconde partie de cet ouvrage. Il a ensuite été remanié en fonction des résultats de ces contributions, pour prendre la forme de la proposition politique et méthodologique présentée ici dans la première partie.

Cette proposition est le fruit d'une confrontation étalée sur quatre ans entre, d'une part, différentes disciplines des sciences sociales et, d'autre part, des résultats de recherche et des expériences de développement. Partie d'une initiative du monde de la recherche¹, ayant sollicité en chemin la participation « d'opérateurs » et faite pour s'adresser aux décideurs politiques², l'élaboration de cette proposition a eu à affronter les difficultés d'un tel exercice :

- décloisonner les contributions particulières sans les amoindrir ;
- construire un point de vue d'ensemble mais reposant sur des données bien documentées donc relativement spécifiques ;
- tirer parti de toute la finesse de l'analyse théorique des phénomènes sans perdre de vue qu'une idée juste se vérifie dans la pratique ;
- sans renoncer à la rigueur des résultats de la recherche, se situer sur le terrain des propositions politiques ;
- conjuguer la complexité de la synthèse et la clarté de la formulation.

* Groupe de recherche et d'échange technologique.

1. Précisément de l'Institut de recherche pour le développement (IRD/ex-Orstom).
2. Le ministère français des Affaires étrangères (DGCID) s'est intéressé à ce travail, en y participant, en apportant une aide financière et en nous donnant l'occasion de le confronter avec l'équipe de la Banque mondiale chargée de la rédaction du *Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001*, consacré à la lutte contre la pauvreté.

Notre proposition méthodologique et politique est donc le fruit d'une confrontation qui a permis de la fonder sur un certain nombre d'analyses :

- la relation entre pauvreté et inégalités et une approche pluri-dimensionnelle, non strictement monétaire, de ces notions ;
- l'importance de la confrontation d'acteurs, aux « normes » de comportements multiples ;
- la nécessité de tenir compte de la pénétration de l'économie globale et des normes internationales dans les économies nationales.

Nous avons rendu compte de ces analyses, en utilisant ce découpage, dans un livre précédent : *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*³. Les deux livres se font écho⁴. Le premier explicite les fondements analytiques de notre réflexion et tente une première esquisse de synthèse en s'appuyant sur les résultats des travaux de recherche et les matériaux empiriques de diverses opérations de développement, le tout relié par une hypothèse intégratrice (la pluralité des normes de comportement), longuement discutée dans la seconde partie du premier tome. Le second et présent livre teste cette synthèse sur des politiques sectorielles pour en donner une nouvelle formulation plus aboutie.

Tout en se voulant opératoire, ce travail ne livre pas des prescriptions préétablies. Il vise plutôt à rassembler des expériences souvent trop éparées, à construire des propositions communes et à susciter des prises de position. Le fait de vouloir apporter une contribution dans ce domaine des politiques publiques nous fait courir le risque d'une double critique : travail pas assez rigoureux du point de vue des références théoriques et travail pas assez opérationnel du point de vue de la mise en œuvre des propositions. Nous sommes conscients des limites de l'exercice et de la nécessité de prendre en compte ces critiques dans la poursuite de la démarche. Son intérêt réside, selon nous, dans la tentative, très empirique, de chercher des terrains de dialogue entre chercheurs, opérateurs et décideurs pour essayer de renouveler la pensée pratique du développement. Le besoin de renouvellement étant une évidence.

En particulier, l'initiative d'allègement de la dette en faveur des « pays pauvres très endettés », soutenue par la communauté internationale, s'accompagne, pour les pays qui demandent à en bénéficier, d'un processus préalable de rédaction d'un « cadre stratégique de lutte contre la pauvreté ».

3. Gérard Winter (dir.), 2001, *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, IRD/Karthala.

4. Voir le « mode d'emploi » de celui-ci et le glossaire des principales notions utilisées, qui sont plus largement développées dans le premier volume.

Ce cadre doit être approuvé par les instances de la Banque mondiale et du FMI, institutions chargées de coordonner la mise en œuvre de cette initiative à laquelle participent les différentes coopérations bilatérales, dont la France⁵. Plus largement, l'adoption d'un tel cadre devient une nécessité pour tout prêt concessionnel de ces deux institutions.

C'est dire que les politiques de lutte contre la pauvreté sont entrées dans une phase opérationnelle, avec des enjeux financiers assez considérables, compte tenu des sommes libérées par l'allègement de la dette⁶. Le débat sur le contenu et les modalités de ces politiques revêt donc désormais une acuité singulière.

Certains critiquent la « lutte contre la pauvreté » comme une façon de poursuivre les mêmes politiques d'ajustement structurel et de libéralisation. Ils ont pour partie raison, mais en même temps, cette nouvelle façon d'explicitier les objectifs de la coopération au développement, prend en compte les défauts et les non-dits politiques du « consensus de Washington⁷ ».

D'autres considèrent que l'approche en termes de « biens publics globaux » a une capacité de renouvellement des politiques de coopération au développement et de mobilisation de la communauté internationale, bien plus percutante. Nous pensons que la complémentarité des deux approches peut être bénéfique.

Ces diverses critiques sont en partie l'expression de controverses et de rapports de force qu'il faut savoir reconnaître pour conjuguer une nécessaire radicalité d'analyse avec une non moins nécessaire vision pragmatique des dynamiques de changement à l'œuvre. D'où l'intérêt de positionner notre proposition méthodologique dans les débats internationaux contemporains, éminemment politiques, quoi qu'on en dise.

-
5. La France a complété cette mesure en annulant la dette bilatérale de certains pays dans le cadre des contrats de désendettement et de développement / C2D.
 6. Même si un débat très intéressant s'est ouvert sur l'importance de cet allègement. Voir les Documents techniques publiés à ce sujet par le Centre de développement de l'OCDE, en particulier celui de Daniel Cohen et celui de Anne Joseph.
 7. Expression utilisée pour parler des politiques économiques d'influence fortement libérales, promues, en particulier par la Banque mondiale et le FMI, basés à Washington.

Un positionnement politique dans les débats internationaux contemporains

Ce travail de confrontation entre disciplines de recherche et expériences de développement, a été orienté par le souci d'articuler des approches de type « macro » ou globales et des approches de type « micro » ou locales.

Les débats sur les politiques économiques

La discussion sur le développement, longtemps marquée par le rejet de l'assimilation du développement à la croissance, par sa référence à l'inégalité des termes de l'échange et par les débats sur l'efficacité des marchés comparée à celle de l'intervention de l'État, doit intégrer les évolutions et les enseignements de ces quinze dernières années. Il lui faut désormais tenir compte de la diversification des situations au sein de cet ensemble de pays trop facilement regroupés dans le terme de « sud » et aussi de la diversification des situations au sein des pays mêmes.

La discussion sur le développement doit également se poser en des termes différents, ainsi que l'écrit Elsa Assidon⁸, parce que

« les espaces ouverts dans la théorie économique remettent en chantier l'économie politique de demain entre deux courants dominants qui restent dans le cadre de l'économie de marché. Ce qui est à l'ordre du jour, ce n'est pas une synthèse consensuelle entre plus ou moins de marché ou d'État pour réguler l'économie, qui serait décidée d'en haut *a priori* et inspirée par des experts, si éminents soient-ils. Ni une légitimation de l'efficacité d'une combinaison de marché et d'État sous couvert d'un compromis raisonnable parce que l'on aurait appris de l'expérience qu'il faut se garder des excès. Ce qui est à l'ordre du jour, c'est une bataille sociale et politique dont l'enjeu est de savoir quels seront demain, et le marché et les politiques publiques, dans chaque pays ».

Joseph Stiglitz, ancien vice-président et économiste en chef de la Banque mondiale, et récent nommé au prix Nobel d'économie, n'hésite

8. E. Assidon, 2000, « FMI-Banque mondiale : la fin du consensus théorique », *L'Économie politique*, n° 5, 1^{er} trimestre.

pas de son côté à parler de la nécessité de dépasser le consensus de Washington⁹ :

« Les objectifs de développement sont plus larges que ceux repris dans ce consensus, les politiques qu'il préconise sont insuffisantes. (...) Ce consensus a trop souvent confondu les moyens avec les fins : il a pris la privatisation et la libéralisation des échanges comme des fins en soi, plutôt que comme des moyens d'une croissance plus durable, équitable et démocratique. (...) Il s'est concentré sur les privatisations, mais il n'a guère attaché d'importance à l'infrastructure institutionnelle nécessaire au bon fonctionnement des marchés, et particulièrement à la concurrence. »

Ce n'est pas le lieu de détailler les analyses sur le bon fonctionnement des marchés et de la concurrence, ou dit autrement, sur les inégalités du commerce mondial, mais, comme nous le rappellent certains des auteurs ayant contribué à ce travail, il ne suffit pas, par exemple, d'intervenir sur le foncier si les conditions macroéconomiques et extérieures de l'intensification agricole ne sont pas remplies : prix rémunérateurs, débouchés commerciaux, etc. De la même façon, ouvrir l'accès au crédit pour les petites entreprises ne suffit pas à modifier leur condition d'accès aux marchés publics ou internationaux.

Les préconisations qui vont suivre en matière de politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités, en s'appliquant à l'échelle nationale, peuvent donner l'impression de sous-estimer l'importance des rapports de pouvoir internationaux (économiques, militaires, politiques, etc.) et de leur impact sur la pauvreté et les inégalités au sein des pays. Nous savons bien que l'accès au commerce extérieur, le rôle des firmes privées, le contenu des négociations internationales ont une importance considérable mais nous pensons qu'elles laissent néanmoins aux États des marges de manœuvre déterminantes.

Comme le rappelait le rapport du PNUD de 1999 sur le développement humain : « Les dix dernières années font apparaître une concentration des revenus, des ressources et de la richesse entre un petit groupe de personnes, d'entreprises et de pays. » Ou comme l'explique à nouveau Joseph Stiglitz (1998), en critiquant toujours le consensus de Washington, car celui-ci s'intéressait assez peu à « l'inquiétude provoquée par le fait que les processus démocratiques étaient sapés par une concentration excessive des richesses ».

9. J. Stiglitz, 1998, « Vers un nouveau paradigme pour le développement », Discours prononcé à la CNUCED le 19 octobre 1998, *L'Économie politique*, n° 5, 1^{er} trimestre. Voir aussi J. Stiglitz, 2002, *La Grande Désillusion*, Fayart.

Autrement dit, ce n'est plus seulement le manque de croissance qui fait problème, mais la corrélation entre croissance et inégalités. La croissance, comme l'ont montré les contributions des macroéconomistes associés à ce travail¹⁰, n'empêche pas nécessairement la montée des inégalités, voire l'appauvrissement de certaines parties de la population. En retour, certaines inégalités peuvent être des freins à la croissance. La croissance peut réduire la pauvreté, la libéralisation des échanges peut tirer la croissance, mais la croissance bénéficie plus aux « riches » (pays et populations) qu'aux « pauvres ». Les effets inégalitaires des politiques économiques sont flagrants et constituent un des défis majeurs actuels.

De toute façon, les chiffres sont là : en vingt ans, l'écart entre le PIB moyen par tête des habitants des pays riches et celui des pays en développement, a quasiment doublé. Le Royaume-Uni et la Suède, qui ont sensiblement le même PIB par habitant, diffèrent radicalement quant à la proportion de personnes en dessous de l'indicateur de pauvreté humaine (plus de 14 % au Royaume-Uni, moins de 8 % en Suède). Et les États-Unis qui ont un PIB par habitant bien plus élevé ont 16 % de leur population en situation de pauvreté.

Nous convenons naturellement que la croissance est nécessaire, qu'il faut reconnaître l'importance des questions commerciales et d'une certaine libéralisation, que les investissements privés doivent s'ajouter à l'aide publique au développement, qu'il est primordial de reconsidérer le rôle de l'État. Mais nous croyons aussi qu'il faut promouvoir des processus de croissance moins inégalitaires par des régulations, des systèmes de redistribution, des réformes institutionnelles qui rééquilibrent les rapports de force dominant actuellement le partage des richesses.

C'est une façon de s'inscrire dans le courant de l'économie politique, courant qui ne sépare pas l'économique du politique, qui ne considère pas une économie coupée des faits de pouvoir. Donc qui parle de l'hégémonie des États-Unis, du poids supérieur des grandes firmes sur celui des organisations internationales, des intérêts dominant de certaines élites dirigeantes sur l'intérêt général, etc. Ou, pour reprendre les termes de notre collègue Jean Coussy :

« qui ne réduit pas le champ du dialogue sur les bonnes politiques (...) en n'ouvrant pas la discussion sur les dynamiques politiques et économiques du système mondial ; en ne traitant que des problèmes de compétition

10. Cf. en particulier les publications de DIAL, de Jean Coussy (EHESS) et de Jean-Luc Dubois (IRD). Sans oublier toutes celles de Philippe Hugon, Elsa Assidon, François-Régis Mahieu, François Bourguignon, etc.

sans traiter des relations de pouvoir et de conflits ; en refusant toute rationalité économique aux politiques déviant du modèle libéral¹¹ ».

L'ambition est moins iconoclaste qu'elle ne le fut ; les positions de la Banque mondiale, du FMI, du G8, de l'Union européenne, tout en continuant d'évoluer dans le sens de la libéralisation, s'ouvrent aussi à ces préoccupations sociales et politiques. Il n'est plus nécessaire d'être frileux, ni sur le besoin de régulations internationales, ni sur les phénomènes de domination, ni sur les questions de la représentativité et du rôle de l'État. Le besoin de légitimité, d'intégrité, d'efficacité, d'équité de cet État fait déjà partie de l'agenda international, comme on dit. Même si on sait que les conditions historiques de création des États et leurs modes d'insertion internationale ont fait que, dans de nombreuses situations, les élites dirigeantes et les groupes dominants ont privilégié leurs intérêts particuliers plutôt que l'intérêt général.

Les « humanitaires » ont ouvert la brèche du devoir puis du droit d'ingérence et montré l'ambiguïté de la possible substitution de l'action humanitaire à l'intervention politique. Les « développeurs » sauront-ils échapper à cette ambiguïté à propos de la lutte contre la pauvreté et faire valoir, peut-être en référence aux droits économiques, sociaux et culturels inclus dans la charte des Droits de l'homme¹², l'intérêt de négocier des compromis autour de politiques réductrices des inégalités, donc de pauvreté ?

Les débats sur le « renforcement des sociétés¹³ »

Les analyses aux échelles microéconomiques et microsociales constatent¹⁴ de leur côté que, face aux politiques d'ajustement structurel qui réduisent les ressources des États et affectent leur capacité de redistribution, les modèles de reproduction sociale se modifient.

Par rapport aux deux axes de sociabilité qui caractérisaient le modèle antérieur, l'axe « vertical » hiérarchique, lié à la parenté et au lignage, voit son influence réduite au profit de l'axe « horizontal », plus égalitaire,

-
11. J. Coussy, 2000, « Nouvelle économie politique et économie politique hétérodoxe : le cas des petites nations », *Économies et sociétés / Cahiers de l'ISMEA*, août.
 12. « Le droit d'ingérence économique », titrait récemment le supplément « Économie » du journal *Le Monde* (8 mai 2001). Il y était rappelé que les accords de Marrakech, signés en 1994 et donnant naissance à l'OMC, prévoyaient une reconnaissance de valeurs non commerciales qui relèvent de l'intérêt public et qui sont censées prévaloir en cas de conflit avec le droit commercial.
 13. Le fameux *empowerment*, si difficile à traduire.
 14. Les constats, en ce qui nous concerne, ont été faits principalement en Afrique subsaharienne.

lié aux réseaux des classes d'âge, des amitiés, des alliances. En effet, la baisse des revenus des classes moyennes affaiblit le maillage communautaire et clientéliste qui fonctionnait pour partie comme un filet de protection et de stabilité sociale.

Les individus sont désormais beaucoup plus contraints de rechercher des solutions personnelles ou bien de nouvelles sociabilités (organisations socioprofessionnelles, associations, réseaux, sectes, Églises, etc.). Celles-ci ne sont pas toujours productrices de solidarité, elles peuvent être malveillantes, exploiteuses, inégalitaires, subordinatrices, corruptrices, délinquantes même. Le totalitarisme communautaire, le clientélisme des réseaux protecteurs, la fonction d'ascenseur social des associations, font partie de ces recompositions et devraient rendre prudent face à toutes les rhétoriques idéalisées en faveur de la société civile.

Les analyses de type « micro » constatent également que, face aux instabilités, à la précarisation, à l'appauvrissement, à l'augmentation des inégalités au sein des anciennes catégories sociales et des ménages, un ensemble de micro-stratégies peuvent, dans certains cas, avoir des conséquences à l'échelle d'une communauté nationale. On peut évoquer à ce sujet : les conséquences des activités informelles, de l'instabilité matrimoniale, du célibat des jeunes, de la pluri-activité et, dans un autre ordre d'idées, du développement d'un commerce transfrontalier, voire d'activités illégales.

Tous ces phénomènes modifient évidemment les situations familiales, les anciennes structures sociales, les modes d'enrichissement, les groupes « d'hommes forts », donc les réalités locales, selon des modalités extrêmement variables.

Les dynamiques de décentralisation et de démocratisation, à la fois causes et effets, à la croisée des revendications internes aux pays et des nouvelles conditionnalités extérieures, concourent aussi à ces nouvelles caractéristiques sociales et politiques qu'on peut résumer ainsi :

« polycéphalie des instances politiques, autonomie partielle des arènes locales, multiplicité des formes de légitimité, grande flexibilité des arrangements institutionnels, faible capacité de l'État à imposer des normes, faible capacité de régulation des problèmes collectifs par les instances politiques locales, forte dépendance vis-à-vis de l'extérieur¹⁵ ».

Les arènes locales de pouvoir sont relativement autonomes par rapport à l'État. Elles peuvent se renforcer par leur articulation au système international, par l'intermédiaire de la coopération décentralisée par exemple.

15. T. Bierschenk, J.-P. Olivier de Sardan, 1998, *Les Pouvoirs au village*, Karthala, Paris.

On y voit émerger de nouveaux acteurs, mais sans pour autant qu'ils remplacent les anciens. Les différentes formes de pouvoir ont plutôt tendance à s'empiler qu'à se substituer les unes aux autres.

Autrement dit, la décentralisation, fortement soumise aux conditionnalités extérieures et pratiquée souvent comme une intervention par le haut, peut parfaitement maintenir les dominations en place et ne pas être significative de démocratie locale. L'approche législative peut ne pas être suffisante en termes de démocratisation, faute

« d'élargir la base sociale du pouvoir politique local, de contrôler démocratiquement les institutions, (...) et de construire un système fonctionnel de contrôle de l'État central sur les institutions de pouvoir local, (...) condition de la contribution à la construction démocratique de l'État » (Bierschenk *et al.*, *op. cit.*, p. 12).

La nécessité de réagir à la dégradation des conditions de vie, à la défaillance de l'État, aux conséquences des conditionnalités extérieures génère donc des stratégies individuelles, familiales, collectives qui induisent des recompositions sociales et politiques. La prise en compte de ces nouvelles sociabilités et arènes politiques est nécessaire pour une approche rigoureuse et pragmatique, autant politique et sociale qu'économique, de la pauvreté et des inégalités.

Il est intéressant de se demander si Joseph Stiglitz, à titre d'exemple comparatif, se réfère à une approche équivalente quand il dit que :

« pour obtenir l'appropriation et la transformation souhaitée, le processus d'élaboration de la stratégie doit être participatif. Le développement (...) doit s'appuyer, dans la société civile, sur des groupes qui contribuent au nécessaire renforcement des compétences collectives, qui sont les porte-parole des couches sociales souvent exclues (...). L'un des obstacles à la réussite du développement a été la capacité limitée de certains pays à résoudre les conflits. Cette aptitude est une composante importante du capital social et organisationnel. Souvent, les réformes avantagent certains groupes et en désavantagent d'autres. Elles seront probablement mieux acceptées, si les intéressés ont le sentiment que le processus de développement est équitable, honnête, que c'est leur affaire parce qu'ils y participent, et s'il y a eu un effort pour dégager un consensus » (Stiglitz, *art. cit.*).

En tout cas, ces nouvelles sociabilités et ces nouvelles arènes politiques tentent de retirer à l'État le monopole de l'espace public en

expérimentant des prises en charge de fonctions d'intérêt collectif. Elles font émerger de nouveaux regroupements d'acteurs qui, en revendiquant la participation aux décisions politiques et à la gestion locale, peuvent faire émerger un contrôle politique démocratique sur les élites et leur modèle de croissance. « La parole est bien à une démocratie citoyenne d'acteurs, dans chaque pays, relayée ou non par des gouvernements, avec une solidarité multiforme » (Assidon, 2000).

La prise en compte du jeu des acteurs, des dynamiques sociales, nous paraît d'autant plus indispensable dans la construction de politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités, quand ces dynamiques sont porteuses d'une revendication de participer à des décisions d'intérêt public. Les analyses sectorielles qui suivent montrent que de telles situations existent.

Le débat sur le rôle de la société civile face à celui de l'État est salutaire, à condition d'éviter les oppositions faciles et les solutions tranchées. Par exemple : le monopole de l'État sur la chose publique ne saurait être contesté par des associations qui de leur côté ne seraient ni représentatives ni légitimes. Ou bien : le discrédit et l'incurie de l'État sont tels que le moment est venu de laisser place à l'efficacité et à la qualité de proximité du secteur privé.

Tous les acteurs, y compris les États et même les États démocratiques, sont confrontés à des questions de représentativité et de légitimité. Il est important de reconnaître la pluralité des légitimités, mais le problème est de savoir qui décide finalement. Comment faire participer aux décisions d'intérêt général les acteurs de la société civile, sans déconsidérer la fonction politique des pouvoirs publics, surtout s'ils sont issus de processus démocratiques ? Il faut récuser une logique de lobby qui fait régner la loi du plus fort ; tout comme une logique de participation qui serait manipulateur et démagogique. Il faut promouvoir une logique politique et plurielle. Celle-ci nécessite des savoir-faire de négociations de compromis et les formes institutionnelles et contractuelles correspondantes restent à inventer.

Les conséquences d'un tel positionnement dans ces débats

Le contexte international est aujourd'hui favorable à une politisation des approches du développement, entendue au sens proposé par l'économie politique, à savoir : ne pas dissocier l'économique du politique,

considérer le politique au-delà de la stricte sphère de l'État, utiliser une acception élargie du concept de pouvoir pour prendre en compte toutes les formes, y compris « ordinaires et quotidiennes de la compétition pour le pouvoir » ; toutes les échelles, en particulier les arènes politiques locales ; tous les modèles, car la référence démocratique est plurielle.

C'est précisément pourquoi nous préconisons des politiques publiques articulant les niveaux « macro » et « micro » ci-dessus analysés, affrontant tel ou tel enjeu de l'accès au pouvoir économique (accès au foncier, au crédit, à l'école, à la santé, à la formation, aux marchés, aux services, à la justice, etc.), et impliquant les catégories d'acteurs concernés par cet enjeu (paysans, entrepreneurs, parents d'élèves, habitants d'un quartier). Ces politiques ne sont ni strictement sectorielles ni strictement catégorielles, mais une combinaison des deux. De la même façon, tout en les situant par rapport au besoin de légitimer l'État tout en renforçant les pouvoirs locaux, ces politiques ne sont ni réductibles à de la bonne gouvernance, ni réductibles à de la décentralisation, mais sont une combinaison des deux. C'est pourquoi nous parlons de *politiques intermédiaires*.

Elles sont intermédiaires dans la mesure où il s'agit de se situer entre le cadrage macro-économique et la somme de mesures ou d'opérations locales ; entre la politique au sens de gouvernement et de rapports de pouvoir (*politics*) et la politique au sens de programme d'action (*policy*) ; dans la mesure également où il s'agit de travailler le point de rencontre et de médiation entre les interactions des dynamiques sociales et leur prise en compte dans des décisions de politiques nationales.

Car,

« il ne faut pas seulement s'assurer que les politiques macro réduisent la pauvreté, mais aussi que les succès remportés au niveau micro servent de fondement à la réforme des macro-politiques ; car les micro-interventions ne peuvent pas servir d'instrument unique ni même principal pour réduire la pauvreté¹⁶ ».

Ces politiques intermédiaires sont à la fois politiques car elles induisent un certain projet commun, et pragmatiques car, tout en cherchant des formulations générales et dans une certaine mesure « modélisables » pour être opérationnelles, leur conception reste un chantier ouvert et leur mise en œuvre, une nécessaire adaptation aux situations concrètes.

16. Rapport du PNUD sur la pauvreté (1998).

Glossaire

Inégalités structurelles : inégalités d'accès aux ressources qui conditionnent la participation aux processus productifs et inégalités d'accès aux fruits de la croissance collective.

Normes : terme combinant les notions de codes de conduite, règles, intérêts, valeurs, formes de reconnaissance sociale, pour analyser la diversité des pratiques des acteurs.

Ce terme a l'avantage : (1) d'éviter de verser dans le culturalisme qui assigne à un groupe ou à une société, un système de valeurs censées régler les comportements des acteurs ; (2) ou bien dans « l'individualisme méthodologique » qui rapporte les comportements à une pure rationalité calculatrice basée sur les intérêts et (3) de ne pas préjuger d'un modèle général d'interprétation.

Politiques publiques : programme d'action des pouvoirs publics sur le territoire d'un État, s'appuyant sur une recherche de compromis entre intérêts divergents. Ces compromis sont le produit d'une médiation entre des forces sociales ou des groupes d'acteurs qui s'affrontent et qui négocient les principes nécessaires aux arbitrages et aux décisions.

Ces politiques publiques sont qualifiées d'intermédiaires dans la mesure où elles se situent entre le cadrage macroéconomique global et la somme de mesures ou d'opérations locales ; entre la politique au sens de gouvernement et de rapports de pouvoir (*politics*) et la politique au sens de programme d'action (*policy*). Elles sont intermédiaires également au sens où elles cherchent à prendre en compte les dynamiques sociales et à intervenir au point de rencontre et de médiation entre ces dynamiques et les dispositifs de décision et d'action des politiques publiques. Le fait de se référer à de telles politiques intermédiaires ne minimise pas l'important levier de lutte contre la pauvreté et les inégalités que sont les politiques nationales d'État en matière de fiscalité, de sécurité, etc.

Groupes d'acteurs : dispositif collectif produisant des formes de régulations pratiques entre des individus ou des organisations, potentiellement en conflit.

Leur origine privée n'empêche pas d'y associer des individus appartenant à la sphère publique. Les groupes d'acteurs ne sont pas une façon d'opposer la société civile à l'État, mais au contraire une façon de chercher un renouvellement des formes de collaboration. Quant à l'échelle de leur action, elle peut être locale, nationale, voire internationale. Enfin, de tels groupes d'acteurs n'étant pas nécessairement constitués en réaction à des processus inégalitaires d'appauvrissement, leur implication dans ce sens peut se faire en réponse à des incitations volontaristes exogènes à leurs dynamiques.

PREMIÈRE PARTIE

PROPOSITION MÉTHODOLOGIQUE

UN CADRE DE RÉFÉRENCE POUR ANALYSER ET CONCEVOIR DES POLITIQUES
PUBLIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET LES INÉGALITÉS

Cadre de référence en quatre temps

1^{er} temps : identifier les inégalités structurelles, leurs enjeux et les acteurs sociaux impliqués

Pour ne pas s'en tenir à des définitions de la pauvreté liées aux revenus, pour parler des réalités sociales avec des typologies moins statiques que celles de « pauvres » ou « les plus pauvres », pour aborder la question de la pauvreté sous l'angle des causes et comme un processus, nous l'élargissons à la question des inégalités¹.

Non pas les inégalités qui fondent les capacités d'épargne et d'investissement, ni les discriminations positives en faveur des plus démunis ; mais en plus des inégalités de revenus, les inégalités d'accès aux ressources qui conditionnent la participation aux processus productifs et les inégalités d'accès aux fruits de la croissance collective.

Certains, comme récemment le chancelier allemand Schröder, parlent « d'inégalités des chances », opposées « aux inégalités de résultats », qui ont, selon lui, leur raison d'être. Amartya Sen, prix Nobel d'économie, parle d'inégalités de « capacités ». La Banque mondiale, dans son dernier rapport sur le développement mondial, fait référence aux « assets » donc aux inégalités d'avoirs, de biens ou de patrimoine ; d'autres utilisent le terme « d'inégalités structurelles », que nous retenons.

Concrètement, c'est l'accès aux emplois, à la santé, à l'éducation et à la formation, aux techniques, aux infrastructures, à la terre, à l'eau, au crédit, aux subventions, à l'aide internationale, à l'information, aux marchés, à la justice, à la sécurité, aux relations sociales, etc.

La conjoncture actuelle montre que si, dans l'ensemble, les indicateurs de niveaux de pauvreté baissent quand l'économie nationale est en

1. Cf. en particulier à ce sujet le récent rapport de DIAL (2000), « Concepts, mesures et suivis de la pauvreté », mars.

croissance, d'une part il y a une très grande diversité de situations selon les pays quant à l'impact de la croissance sur la pauvreté ; d'autre part, il n'y a pas de corrélation automatique entre croissance et réduction des inégalités : des croissances positives n'empêchent pas le maintien, voire la montée, des inégalités de revenus comme des inégalités structurelles. En retour, ces inégalités peuvent aussi avoir des effets de frein sur la croissance².

Cette possible déconnexion entre croissance et réduction des inégalités est liée aux politiques publiques mises en œuvre, aux nouvelles formes de l'enrichissement, aux nouvelles conditions de la production et de la commercialisation. Cette déconnexion oblige l'action locale à ne pas se couper de l'échelle internationale ; en outre, elle divise les pays, pas seulement ceux du « Sud » d'ailleurs. Enfin, ces inégalités structurelles traversent les anciennes catégories sociales, les familles, les ménages. Il est donc nécessaire, en tenant compte des différents contextes nationaux et locaux, de déterminer, pour chaque enjeu considéré, les typologies d'acteurs les plus proches du jeu politique et social réel.

Si la croissance ne suffit pas pour lutter contre la pauvreté, il faut parler des types de croissance et des politiques complémentaires de réduction des inégalités à l'échelle nationale, qui sont autant de marges de manœuvre pour l'intervention publique.

Le premier temps de la démarche, pour de telles interventions publiques, consiste à identifier les enjeux liés aux inégalités en caractérisant en même temps les distinctions et les rapprochements qu'elles provoquent parmi les acteurs socioéconomiques. Les analyses sectorielles présentées en deuxième partie illustrent, quoique de façon encore générale, la façon de mener de telles identifications des enjeux d'inégalité. Des analyses plus fines ne peuvent se faire qu'en fonction du contexte national.

* * *

2. « Whether growth translates into significant reductions in poverty depends on a number of factors. The degree of inequality in society matters. (...) The stability of the growth path matters. (...) More equal societies can actually grow faster », Banque mondiale (2000), *Rapport sur le développement dans le monde*, Washington DC.

L'élargissement de la pauvreté aux inégalités permet de déterminer les enjeux pas seulement économiques auxquels une politique publique peut s'attaquer. Il permet aussi de se rapprocher de la réalité du jeu social et politique. En même temps, cet élargissement met en évidence la nécessité de démêler la complexité des rapports sociaux autour de ces enjeux.

2^e temps : caractériser la diversité et la complexité des comportements des acteurs sociaux

Dans la mesure où il s'agit de prendre en compte les dynamiques sociales, dont les analyses de la deuxième partie montrent l'effective réalité dans la réaction aux différentes inégalités structurelles ; dans la mesure également où il ne s'agit pas d'avoir une approche strictement catégorielle (les paysans, les artisans, les parents d'élèves, etc. ; ou bien, les pauvres, les démunis, les exclus, etc.), mais de tenir compte de la complexité du jeu social et politique, il faut se doter d'une façon de caractériser les pratiques qui restitue à tous le statut d'acteur, tout en expliquant les conflits et en reconnaissant les inégalités.

Le terme de norme, un peu tombé en désuétude et porteur d'une regrettable signification excluante (on est ou on n'est pas dans la norme), nous a semblé néanmoins intéressant pour analyser les pratiques des acteurs en se situant entre les deux points de vue, inappropriés quand ils sont utilisés exclusivement, des valeurs et des intérêts³.

Pour accéder aux ressources productives ou pour défendre leurs positions, les acteurs sociaux s'organisent en combinant à des degrés divers différents systèmes de normes. Ce pluralisme des codes de conduite s'enracine tantôt dans des valeurs, représentations, institutions, formes de reconnaissance sociale héritées de l'histoire et d'une culture, tantôt dans des normes plus contemporaines, qu'ont tenté et tentent encore de faire prévaloir les nations développées. Il y a aussi combinaison des normes locales avec les normes internationales. Le pluralisme, dans toutes ses composantes, explique l'extrême diversité des comportements, souvent déroutants, des acteurs sociaux et la difficulté à les interpréter et à en tenir compte.

3. Voir dans le premier volume paru chez Karthala, le chapitre concernant la pluralité des normes, dont nous résumons ici les principaux points (Winter [dir.], 2001).

Il s'agit donc de formuler l'hypothèse que la confrontation entre acteurs, sur le terrain des enjeux liés aux inégalités structurelles, relève d'une coexistence et d'un empilement de plusieurs normes. Coexistence et empilement pouvant évidemment aller de pair avec conflits. Une telle hypothèse permet de rapporter les comportements des acteurs à des modes de régulation, à des sources de pouvoir et d'autorité, fortement dépendants des formes locales de reconnaissance sociale. Contrairement aux explications par les valeurs ou les intérêts, cette analyse des confrontations par l'empilement des normes n'impute à ces dernières aucune essence particulière.

Cette acception de l'empilement, opposée à celle de l'écart (entre le droit ou la déontologie et les pratiques usuelles, par exemple), ou de la contradiction (entre traditionnel et moderne, par exemple), se veut empirique, centrée sur les significations que les acteurs eux-mêmes donnent au phénomène de pluralité des normes, sans préjuger d'un modèle général d'interprétation.

Le recours aux normes permet d'expliquer ce qui est en jeu dans les pratiques des acteurs réagissant aux inégalités structurelles qu'ils subissent, du point de vue de la confrontation et de la négociation avec, en particulier, les puissants. Pour autant, il ne s'agit pas du tout d'en faire un mécanisme explicatif : l'identification des normes n'est pas suffisante. Ce ne sont que des agrégats de plusieurs notions pour tenter de comprendre le jeu politique et social des acteurs et permettre de ce fait aux politiques publiques de s'appuyer sur ce jeu en connaissance de cause.

Pour préciser ce que recouvre dans la réalité cette pluralité des normes, il est possible d'identifier quatre registres différents qui peuvent évidemment se combiner : (1) la coexistence, soit de normes différentes, soit de normes complémentaires (ex. : les litiges fonciers); (2) la production de normes de second rang (ex. : les pratiques locales par rapport aux principes démocratiques); (3) le non-respect des normes officielles (ex. : les biais par rapport aux projets de développement); (4) les marges de manœuvre laissées par des zones de flou, « l'espace des tactiques⁴ » (ex. : le secteur informel).

Les analyses sectorielles illustrent comment le pluralisme des normes, en tant que diagnostic empirique, permet une approche compréhensive des situations et des différentes formes de médiation utilisées par les acteurs pour réguler les comportements.

En fonction de la logique dominante de confrontation et de négociation, les différentes situations sont considérées comme se rapportant à cinq types de pluralisme, l'un n'excluant pas l'autre, l'un n'empêchant

4. Expression utilisée par Michel de Certeau.

pas de passer à un autre : (1) la logique de l'ignorance ou de l'évitement entre systèmes de normes assez cloisonnés ; (2) la logique de détournement qui consacre la primauté des conséquences des rapports sociaux sur les normes officielles ; (3) la logique de manipulation et d'instrumentalisation réciproques des normes officielles et officieuses ; (4) la logique de compétition et d'exclusion qui peut dégénérer en conflits violents ; (5) la logique de convergence qui au contraire met en évidence la capacité des acteurs à trouver des médiations opératoires entre dispositifs publics et stratégies privées, pour élaborer des solutions à des problèmes collectifs.

* * *

La caractérisation de la diversité des pratiques des acteurs par la pluralité des normes de comportement issue d'un diagnostic empirique rigoureux a l'avantage de tenir compte de la façon dont même un individu peut être traversé par plusieurs logiques selon qu'il agit par exemple en tant que professionnel, membre de sa famille, originaire de sa région ou engagé dans une association. Si un individu incarne une certaine pluralité des normes, à plus forte raison en est-il de tout groupe d'acteurs.

Ce mode d'analyse ne se contente pas de caractériser la diversité des pratiques, il a aussi l'avantage de prendre en considération les médiations mises en œuvre par les acteurs pour entrer en confrontation et en négociation. Il prépare l'intérêt de prendre en compte les groupes d'acteurs pour construire des politiques publiques.

3^e temps : prendre en compte les groupes d'acteurs susceptibles d'assurer des fonctions d'intérêt collectif

Un premier croisement des éléments constitutifs des deux premiers temps permet de déterminer les groupes d'acteurs prenant en charge des fonctions potentiellement liées à la réduction des inégalités, en mettant en œuvre d'autres normes que celles des bailleurs, des pouvoirs publics, des autorités locales, des groupes dominants, etc. Les études de cas confirment que c'est une part de la réalité contemporaine de l'Afrique subsaharienne : écoles et centres de santé communautaires, organisations

paysannes, groupements de petits entrepreneurs, comités de gestion de l'eau, groupes d'usagers des ressources naturelles, institutions de micro-financement. D'autres exemples auraient pu être mentionnés et étudiés : tribunaux associatifs, comités de quartiers, etc.

La nécessaire implication de la société civile a réactualisé le plaidoyer en faveur de la dimension participative. Encore récemment, la renégociation des accords de Lomé a été l'occasion de faire mentionner dans la nouvelle Convention, pour leur reconnaître un rôle actif, ces acteurs du partenariat que sont les organisations des sociétés civiles européennes et des pays ACP. La proposition de s'appuyer sur des groupes d'acteurs pour construire des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités, s'inscrit dans cette exigence d'implication de la société civile. Avec toutefois quelques prudences quant aux participations de façade et à l'utilisation abusive du recours à la société civile. Avec également un premier niveau d'attention quant à la réalité des inégalités structurelles auxquelles ces groupes d'acteurs peuvent s'attaquer à travers leurs actions. Ils ne sont pas nécessairement constitués en réaction à des processus inégalitaires et d'appauvrissement ; leur intervention dans ce sens peut relever de critères exogènes à leurs dynamiques propres et d'incitations volontaristes de l'État avec l'appui des coopérations internationales.

Proposer de prendre en compte les groupes d'acteurs pour leur apporter un appui en inscrivant cette modalité dans des décisions politiques nationales, découle de l'objectif annoncé de considérer la réalité des dynamiques sociales, combiné à l'exigence d'être sur le terrain des politiques publiques. Cet objectif permet d'aller plus loin que le seul plaidoyer en faveur de la société civile, principalement en insistant sur trois aspects que la notion de coexistence des normes (y compris sa dimension de médiation) aide à analyser et à mettre en œuvre.

- 1) Il est question de groupes d'acteurs et pas seulement de coalitions d'intérêts catégorielles et temporaires, quand les acteurs gèrent la pluralité des normes qui les traversent et les mettent en confrontation avec d'autres groupes d'acteurs. Leur représentativité, critère important, n'est pas seulement de l'ordre du ratio des acteurs organisés par rapport à la totalité des acteurs concernés, mais plutôt d'ordre territorial pour qualifier, dans un « espace public de proximité », la diversité des acteurs associés par le groupe, la régulation des rapports de pouvoir locaux, la pluralité des échelles d'intervention, la durée dans laquelle ils se projettent.
- 2) Des groupes d'acteurs ont vocation à participer à la prise de décision politique relative aux enjeux et aux inégalités auxquels sont confrontées leurs organisations. Cette responsabilité suppose à leur niveau

de se doter des capacités d'animation et de réflexion leur permettant d'apporter une contribution indépendante et originale. Elle suppose que les autorités publiques leur reconnaissent ce rôle et ne cantonnent pas, au contraire, ces organisations de la société civile dans une seule fonction de prise en charge compensatoire des services défaillants ou réservés aux catégories défavorisées.

- 3) Les groupes d'acteurs ont besoin d'une force interne et d'une cohésion pour résister aux dépendances externes, mais ils courent le risque d'un repli communautaire se satisfaisant d'une substitution aux pouvoirs publics ; d'autant plus quand ces pouvoirs n'ont pas la légitimité et la crédibilité nécessaires. Tous les contextes ne sont pas favorables à l'émergence de pouvoirs locaux élus et soucieux d'un développement d'intérêt général. Toutefois, il faut veiller à ce que la position en faveur des groupes d'acteurs ne disqualifie pas ces pouvoirs locaux, ni ne dédouane les autorités publiques de leurs responsabilités. En tant que partenaires de l'espace public, les groupes d'acteurs sont des maillons d'un processus de reconstruction de l'État. Nous verrons dans le quatrième temps comment concevoir cette articulation entre acteurs sociaux et pouvoirs publics. À ce stade, il s'agit d'introduire le critère de partenaire d'un « espace public de proximité » pour définir un groupe d'acteurs.

Les analyses sectorielles de la deuxième partie montrent une certaine diversité des situations auxquelles est confrontée toute volonté d'appuyer la constitution et le fonctionnement de groupes d'acteurs au sens où nous venons de les définir. Ces exemples montrent aussi que la mise en œuvre opérationnelle d'un tel appui peut profiter d'une expérience pratique et que les politiques publiques intermédiaires préconisées disposent de fait, à travers ces acteurs organisés, d'un réel levier de changement. De telles politiques favorisent effectivement l'expression et les responsabilités des diverses composantes de la société civile, en se démarquant de toute vision idéalisée et opposée au besoin d'État.

* * *

Des politiques publiques intermédiaires de lutte contre la pauvreté et les inégalités ne vont pas seulement prendre en compte les groupes d'acteurs. Un second croisement des éléments constitutifs des deux premiers temps permet de proposer une articulation de ces groupes avec les pouvoirs publics.

4^e temps : des instances de négociation et de régulation contractuelle entre l'État et les groupes d'acteurs

Des politiques publiques intermédiaires prennent en compte les dynamiques sociales générées par le besoin d'être partie prenante des nouvelles opportunités et de réagir à la dégradation des conditions de vie. Ce soutien apporté aux groupes d'acteurs, prenant en charge des fonctions d'intérêt commun potentiellement liées aux inégalités, s'est déjà démarqué d'une vision idéalisée en faveur de la société civile et de la gestion participative, par des critères d'exigence leur permettant de revendiquer une contribution à l'espace public.

Cette conception d'un espace public non monopolisé par l'État n'empêche aucunement que les politiques intermédiaires soient des contributions au besoin d'État légitimé. Il serait paradoxal que l'implication de la société civile soit interprétée comme une action contre l'État. En tant que participation à un espace public, elle est au contraire un concours au renouvellement de la confiance entre État et société. Pour ce faire, les politiques publiques intermédiaires vont rechercher l'implication des pouvoirs publics (centraux et décentralisés, administratifs et élus) dans des instances où se négocient avec les différents acteurs – dont les groupes précédemment identifiés – les conditions de fonctionnement de l'espace public considéré : rôle des petites entreprises, place des écoles communautaires, positionnement du secteur de la microfinance, attributions des comités de gestion des réseaux d'eau potable, etc.

Ces instances ne sauraient être enfermées dans une définition formelle et statutaire stricte. Le contexte institutionnel et politique national est déterminant. Un processus de démocratisation et de décentralisation peut comprendre, à l'initiative de l'État, de telles instances. Chaque pays, chaque domaine, chaque situation se dote d'une forme adaptée qui évolue dans le temps. Un recensement des dispositifs d'ores et déjà expérimentés pourrait être fait ultérieurement.

Parce qu'il s'agit d'espaces publics où interviennent plusieurs groupes d'acteurs, dont certains particulièrement formalisés et puissants, les instances en question ont pour tâche de négocier avec les groupes d'acteurs une forme de légitimation de leurs fonctions.

Celle-ci peut aller jusqu'à devenir une loi (ex. : loi bancaire reconnaissant la microfinance) ou correspondre à l'application d'une loi existante (ex. : revendication d'un usage moins restrictif du statut associatif). Plus simplement, elle peut relever de règlements, de conventions, de contrats passés entre la puissance publique et l'acteur social (ex. : concession de gestion d'un réseau de bornes-fontaines par une municipalité ou une société d'État à un comité de quartier).

L'important est que les groupes d'acteurs soient reconnus et responsabilisés par une sécurité formalisée et que de telles régulations contractuelles contribuent à la légitimation de tous, pouvoirs publics et acteurs sociaux.

Les domaines concernés par les initiatives des groupes d'acteurs sont souvent caractérisés par une certaine prolifération des interventions et par une confusion des règles qui, certes, permettent la coexistence des normes, mais aussi autorisent les plus puissants à imposer les leurs. Il en est ainsi de l'explosion des initiatives de microfinance ; de la pluralité des instances d'arbitrage des conflits fonciers ; de la concurrence croissante entre service public de santé et initiatives privées ; de la multiplication des écoles. Des instances de concertation sont attendues pour réguler cette prolifération en faveur d'une réduction des inégalités.

Les pouvoirs publics concernés sont également les pouvoirs locaux et les nouvelles collectivités issues de la décentralisation. Ces collectivités locales peuvent reproduire à leur échelle les mêmes dominations et inégalités, mais elles peuvent aussi bénéficier d'un effet de légitimation si elles savent travailler en partenariat avec les groupes d'acteurs. Le rapprochement avec les dynamiques sociales, la prise en compte des médiations liées à la coexistence des normes, le souci de résultats concrets en matière de lutte contre la pauvreté et les inégalités sont des objectifs qui donnent toute son importance à l'échelle locale pour les instances de négociation et de régulation. Échelle qui fait parler de gestion locale négociée et d'espace public de proximité, notions que l'exemple du foncier en milieu rural viendra préciser.

Ce besoin d'articulation entre les niveaux local, national et international ne concerne pas seulement les pouvoirs publics. À un certain stade d'organisation, les groupes d'acteurs se trouvent confrontés à des décalages entre organisations faitières et organisations de base. C'est le

cas des institutions de microfinance et des organisations paysannes. L'existence de cadres de concertation et la possibilité d'y faire valoir des propositions de politiques publiques impliquent pour les acteurs de passer à un niveau d'organisation complexe et de se doter d'une capacité d'expertise indépendante.

C'est dire l'enjeu de ces politiques publiques intermédiaires : transformer en décisions politiques, donc d'abord en propositions, les réussites locales en matière de lutte contre la pauvreté et les inégalités.

Les apprentissages que ces exigences provoquent, font de ces processus un creuset supplémentaire de formation de cadres. Se transformeront-ils en classe moyenne porteuse d'une nouvelle vision du développement national ou seront-ils rattrapés par les dérapages de l'ascension sociale ? C'est l'un des enjeux de ces politiques publiques intermédiaires et des modalités d'appui qu'elles recevront de la coopération internationale.

Ces instances de négociation et de régulation peuvent tout à fait (doivent) associer les agences de coopération internationale, contribuant par là à résoudre la délicate mais déterminante question de la concurrence entre bailleurs.

Les analyses de la deuxième partie montrent clairement que la mise en place de telles instances de négociation et de régulation est déjà difficile, compte tenu des changements de rapports de force et de modalités de redistribution qu'elles provoquent. Mais la difficulté ne s'arrête pas là, car ces rapports de force continuent évidemment d'agir lorsque les instances sont en place, pour instrumentaliser la concertation, pour éliminer certains acteurs, pour réduire l'ambition des agendas, etc.

Anticipons sur la conclusion relative au cas de la gestion des terres et des ressources naturelles, pour lui donner une portée plus large :

« La question foncière est étroitement liée à la construction d'un État de droit fondé sur de nouvelles bases sociales. Les espaces publics de proximité, fruits d'une gestion autonome négociée entre acteurs et pouvoirs publics, tentant de réconcilier légalité, légitimité et pratiques sociales sans contourner la dimension politique, sont une façon de permettre à ces nouvelles bases sociales de se constituer et de s'exprimer. »

Schéma synthétique du cadre méthodologique

Une confrontation entre disciplines des sciences sociales, entre expériences de développement et résultats de recherche, cherchant à articuler les approches de types **macro** et **micro**

Ce n'est plus seulement le manqué de croissance qui fait problème, mais le double lien entre **croissance et inégalités** : certaines logiques de croissance n'empêchent pas la montée d'inégalités, voire l'appauvrissement ; certaines inégalités (structurelles) sont des freins à la croissance.

Y a-t-il des croissances qui soient moins inégalitaires ?

Cette question renvoie au problème d'actualité des régulations internationales, mais aussi au besoin d'**État**, légitime, intègre, efficace, équitable, etc. Besoin contredit par les conditions historiques de création des États et leurs modes d'insertion internationale qui ont fait que, dans de nombreuses situations, les élites dirigeantes et les groupes dominants ont privilégié leurs intérêts sur l'intérêt général.

La nécessité de réagir à la dégradation des conditions de vie, à la difficulté d'accéder aux ressources, aux conséquences des conditionnalités extérieures, génère des stratégies individuelles, familiales, collectives qui induisent des recompositions sociales et politiques. La prise en compte de ces **nouvelles sociabilités et arènes politiques** est nécessaire pour une approche autant politique et sociale qu'économique, de la pauvreté et des inégalités.

Elles partagent avec l'État l'espace public en expérimentant des prises en charge de fonctions d'intérêt collectif. Elles font émerger de nouveaux regroupements d'acteurs qui, en revendiquant **la participation aux décisions politiques**, peuvent constituer l'émergence d'un contrôle politique démocratique sur les élites et leur modèle de croissance.

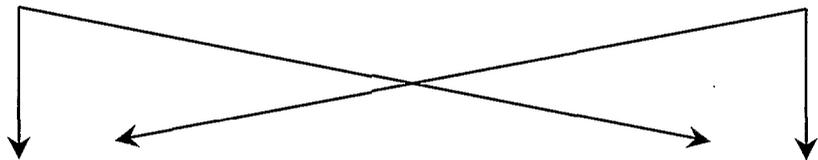
Une articulation entre le macro et le micro pour **situer la proposition sur le terrain des politiques publiques**. Ni strictement sectorielles, ni strictement catégorielles ; ni réductibles à de la bonne gouvernance, ni réductibles à de la décentralisation : des **politiques intermédiaires**, au point de rencontre entre les interactions des dynamiques sociales et leur prise en compte dans des décisions politiques nationales. Ces politiques intermédiaires de lutte contre la pauvreté et les inégalités se conçoivent et se construisent schématiquement en quatre temps :

1^{er} temps : identifier les inégalités structurelles, leurs enjeux et les acteurs sociaux impliqués

À quelles inégalités structurelles se rapporte le processus de pauvreté et comment ces inégalités provoquent en tant qu'enjeux, des distinctions et des rapprochements entre les acteurs.

2^e temps : caractériser la diversité et la complexité des comportements des acteurs sociaux

Ces différents acteurs mettent en jeu des pratiques diverses correspondant plus qu'à des valeurs et des intérêts, à des systèmes de normes plurielles dont la double caractéristique est de s'affronter en s'entremêlant et de traverser aussi bien les groupes d'acteurs que les individus.



3^e temps : prendre en compte les groupes d'acteurs susceptibles d'assurer des fonctions d'intérêt collectif

Identifier des groupes d'acteurs prenant en charge des fonctions potentiellement liées à la réduction des inégalités ; gérant la pluralité des normes qui les traversent et les mettent en confrontation avec les autres acteurs. Par leur capacité à modifier les rapports de pouvoir, ils constituent les leviers de changement sur lesquels vont s'appuyer les politiques intermédiaires, en se préoccupant des soutiens à leur apporter pour les accompagner dans un tel rôle d'acteur collectif reconnu...

4^e temps : des instances de négociation et de régulation contractuelle entre l'État et les groupes d'acteurs

... Mais, pour ne pas tomber dans la rhétorique en faveur de la société civile et la seule gestion participative, nous insistons sur un autre maillon indispensable au fonctionnement de telles politiques intermédiaires : la constitution par les pouvoirs publics centraux et locaux, parfois avec les bailleurs, d'instances de négociation, d'arbitrage, de régulation contractuelle permettant à ces groupes d'acteurs de contribuer aux décisions politiques et à la gestion locale.

DEUXIÈME PARTIE

ANALYSES SECTORIELLES

Les quatre temps de la proposition méthodologique présentée en première partie sont l'aboutissement d'une réflexion collective sur l'insuffisance des politiques publiques de type macroéconomique pour lutter efficacement contre la pauvreté et les inégalités. La mise en commun et la confrontation de travaux de recherche préexistants ont ainsi permis l'élaboration d'un cadre d'analyse opératoire pour : (i) argumenter une analyse critique des politiques existantes ; (ii) élaborer des propositions nouvelles visant à mieux prendre en compte les inégalités en affrontant la réalité des pratiques sociales à l'origine de ces inégalités ou responsables de leur maintien. Cette approche a été qualifiée d'intermédiaire parce qu'elle se situe au point de rencontre entre les dynamiques sociales et leur prise en compte dans des stratégies politiques nationales.

Les analyses sectorielles qui constituent cette seconde partie ont permis à la fois d'évaluer la pertinence du cadre d'analyse élaboré lors de la première phase de l'expertise, et d'en affiner les propositions.

Cahier des charges

Les auteurs devaient dans leur contribution satisfaire à cinq demandes :

- 1) décrire et expliciter les différents groupes d'acteurs en présence (acteurs locaux mais aussi représentants des pouvoirs publics et, le cas échéant, intervenants extérieurs), et confronter leurs pratiques, comportements, intérêts, etc. La diversité à la fois des protagonistes et de leurs modalités d'action renvoyant à la notion de « pluralité des normes » ;
- 2) rendre compte des inégalités entre groupes sociaux, non seulement économiques mais aussi dans le rapport à l'information, au savoir, au capital, au foncier, aux marchés, aux ressources naturelles, au droit, à l'expression, à la négociation, etc. ;
- 3) comprendre les modes de régulation produits par la confrontation des différents acteurs dans le secteur considéré, et du même coup, les conflits, exclusions, dominations et le clientélisme qui peuvent exister à toutes les échelles, en particulier au sein des organisations intermédiaires et entre elles ;

- 4) mettre au jour les modes de légitimation mis en œuvre par les organisations sociales, éventuellement dans les instances de médiation mises en place par les pouvoirs publics ; examiner leur fonction dans la construction d'un intérêt général (et les instruments juridiques, réglementaires, contractuels utilisés). Envisager les améliorations institutionnelles possibles de ces dispositifs et de leur fonctionnement ;
- 5) s'agissant des inégalités, s'interroger sur les effets de telles organisations ou instances de médiation sur les rapports de pouvoir, le maintien ou l'allègement des inégalités structurelles. Décrire également les mesures de redistribution envisageables et les lieux de médiation possibles.

Choix des thèmes traités

Sept thèmes ont été retenus pour les études de cas, chacun représentant un « enjeu » fort et particulier de la lutte contre la pauvreté : accès à l'éducation ; accès aux soins de santé primaire ; rôle des structures de microfinancement ; accès à l'eau potable en milieu urbain ; rôle des organisations paysannes par rapport au fonctionnement des filières agricoles ; rôle des petites entreprises dans la dynamique du secteur informel ; accès au foncier en milieu rural.

Chacun des thèmes retenus l'a été en fonction des critères suivants, sachant que

- les secteurs considérés ;
- relèvent de l'intérêt général, donc de la sphère politique ;
- sont traversés par des inégalités ;
- suscitent l'organisation des acteurs sociaux ;
- mettent en œuvre des pratiques économiques et sociales relevant de « normes » multiples ;
- font l'objet d'interventions appuyées par l'aide extérieure.

Autrement dit, tout en reflétant les spécificités du secteur étudié, les analyses ci-après identifient les acteurs, groupes et organisations concernés ; les conflits et les compromis résultant de cette confrontation ; les inégalités révélées ; les stratégies nouvelles capables de rééquilibrer les rapports de force en vue d'une meilleure répartition de l'accès aux ressources, aux conditions et aux fruits de la croissance.

I

Éducation



Politiques publiques d'éducation

Marie-France LANGE (IRD*)

En Afrique, les premières politiques d'éducation élaborées au moment des indépendances ont visé un développement rapide et global du secteur éducatif, sans qu'il soit tenu compte des conditions historiques de la mise en place des systèmes scolaires, ni de leurs caractéristiques d'origine sociale ou régionale. Ces politiques globales, le plus souvent ambitieuses, se sont soldées par des échecs successifs (Lange, 1991). La rémanence des objectifs fixés dès la Conférence d'Addis-Abeba (1962) montre que les politiques d'éducation ont rarement atteint leurs buts.

De fait, les inégalités structurelles, héritées de l'époque coloniale, se sont le plus souvent reproduites ou accrues. L'accroissement des disparités régionales a souvent été décrit comme la résultante d'absence de politiques spécifiques destinées à les combattre (Carron et Ta Ngoc Chau, 1981). De même, la permanence des inégalités entre garçons et filles devant l'école découle d'une politique du *laisser-faire* qui a permis leur reproduction (Lange [dir.], 1998).

Les années 1960-1980 ont pourtant connu une forte implication des États africains dans l'évolution des systèmes scolaires. Quelques pays ont nationalisé l'ensemble des écoles privées ; d'autres voyaient la part des établissements publics s'accroître. L'État était omniprésent, ne laissant que peu d'initiatives aux autres acteurs : le rôle des associations de parents d'élèves était insignifiant, les ONG n'intervenaient que très rarement dans le secteur scolaire et l'influence des bailleurs de fonds restait modérée dans l'élaboration des politiques scolaires et le financement des réformes.

* IRD : Institut de recherche pour le développement (ex-Orstom).

Cette situation change radicalement à la fin des années 1980. Le rôle des différents acteurs (parents d'élèves, ONG ou associations, établissements privés, bailleurs de fonds) s'est accru aux dépens des États. Le processus de démocratisation politique que connaissent certains pays africains transforme aussi les enjeux de l'éducation et le rôle des différents acteurs. De même, les politiques de décentralisation en cours auront sans aucun doute des effets sur la mise en place des politiques et sur l'évolution des rapports entre les acteurs de l'école.

La pluralité des normes : les enjeux de l'éducation

Depuis le milieu des années 1980, le secteur scolaire en Afrique a connu des transformations importantes. À la période de déscolarisation constatée dans la plupart des pays africains succède une période de rescolarisation. Cette évolution quantitative s'opère de façon concomitante avec la mise en place de politiques libérales (impulsées par les bailleurs de fonds ou par certains groupes de la société civile) qui provoquent une diversification du champ scolaire. Aux écoles publiques viennent s'ajouter au gré des financements étrangers, des initiatives privées ou communautaires, de nouveaux types d'écoles qui renvoient de fait à l'émergence de nouveaux rapports à l'éducation scolaire. Les enjeux de l'éducation se diversifient et deviennent plus complexes du fait de l'exacerbation de la concurrence des familles pour le contrôle de l'éducation de leurs enfants, et de l'apparition de nouveaux acteurs.

Les années 1990 sont marquées par la *Conférence mondiale sur l'éducation pour tous* (Jomtien, mars 1990) qui a suscité de nombreuses initiatives, tant de la part des pays du Sud que des bailleurs de fonds (institutions multilatérales, coopérations bilatérales, organisations non gouvernementales). Les politiques d'éducation mises en place ces dernières années ont donc été influencées par l'élaboration d'*une conception plus large de l'éducation* et par l'*instauration d'un consensus* autour de la priorité, à la fois éthique et économique, à accorder à l'éducation. De plus, la nécessité du *partenariat* a été clairement proclamée et la Conférence de Jomtien a établi le fait que l'éducation pour tous était *une responsabilité sociale* qui engageait la participation de tous les acteurs nationaux (publics, privés et associatifs) et qui exigeait *l'engagement international* des organismes de coopération.

Même si les stratégies des familles étaient déjà très diversifiées (Lange et Martin, 1995), la nouvelle donne a transformé les rapports de pouvoir entre les familles et l'État, du fait de l'interventionnisme accru des bailleurs de fonds. Entre le face-à-face États/sociétés – autrefois décrit comme déterminant – viennent aujourd'hui se glisser de nouveaux acteurs aux pouvoirs financiers ou décisionnels importants. La pluralité des normes s'accroît, les centres d'initiative et de décision se multiplient. Il devient nécessaire d'étudier les nouveaux rapports issus de la rencontre entre les trois types d'acteurs dorénavant identifiés (voir *infra*).

Les modalités de cette rencontre sont encore peu étudiées au sein du champ scolaire, en raison de l'apparition récente de ces acteurs. Dans l'ensemble, le discours universaliste des institutions internationales sur le rôle de l'école s'impose et devient la norme reconnue, même si certaines populations lui opposent encore le droit à la différence. La confrontation se situe désormais bien plus sur les conditions de la mise à l'école que sur l'acceptation ou le refus de scolariser les enfants. Or, la dépendance financière des États africains vis-à-vis des bailleurs de fonds tend à imposer de fait les choix éducatifs et les priorités définis par les experts internationaux. Mais l'interventionnisme accru de certains intervenants étrangers n'est pas sans provoquer une transformation des pratiques et des comportements que l'on peut observer à la fois chez les populations et chez les cadres nationaux, censés gérer le système scolaire. Différentes stratégies se mettent en place face à l'imposition d'un ordre scolaire pressenti comme défini « ailleurs » et qui se présente comme une succession et une juxtaposition de réformes, révélant l'absence de vraies politiques d'éducation (tableau 1).

Le découpage des réformes et leur prise en charge financière par les différents bailleurs de fonds sont parfois perçus par les parents d'élèves comme des décisions arbitraires, seulement motivées par les objectifs gouvernementaux de capter la manne financière qui accompagne ces réformes. Les enseignants les rejoignent souvent dans cette analyse et sont réticents à appliquer des réformes dont la poursuite, et donc la pérennité, dépendent, de façon aléatoire, du renouvellement des financements extérieurs. Parfois, leurs revendications portent explicitement sur le rôle que l'État doit jouer en légiférant pour donner un cadre officiel aux réformes en cours¹. Dans le face-à-face États/sociétés (Lange et Martin,

1. C'est l'une des revendications des enseignants maliens à propos de la « pédagogie convergente » (Lange, 1999), dont l'expérimentation a été financée par des fonds belges, puis américains, et dont la survie est actuellement assurée par des fonds de l'Unicef. Qu'ils soient opposés ou favorables à cette réforme, les enseignants dénoncent l'attitude de l'État, incapable de jouer son rôle de législateur et de gestionnaire (absence de décret, d'arrêté ou simplement de circulaire...).

Tableau 1
La mise en place des réformes scolaires et l'élaboration de stratégies face à l'ordre scolaire imposé

Réformes engagées et acteurs concernés	Stratégies développées par les bailleurs de fonds	Conséquences
<i>Scolarisation des filles</i> : cadres des ministères, chercheurs, experts...	<ul style="list-style-type: none"> • Création d'une cellule de la scolarisation des filles au sein du ministère • Voyage financé en Europe pour des cadres nationaux • Financement d'équipes nationales travaillant sur la scolarisation des filles • Prise en charge d'un cadre responsable de la scolarisation des filles au sein des équipes étrangères (coopérations bilatérales, ONG) 	<ul style="list-style-type: none"> • Dépendance • Développement de la scolarisation des filles • Stratégies d'adhésion ou d'évitement des parents
<i>Double vacation</i> : cadres, directeurs d'écoles, enseignants	<ul style="list-style-type: none"> • Financement par la Banque mondiale de cycles de formation (<i>per diem</i>) et d'une partie du surplus du salaire attribué aux enseignants 	<ul style="list-style-type: none"> • Dépendance • Stratégies de résistance des enseignants • Augmentation des effectifs scolarisés
<i>Langues nationales</i> : cadres, enseignants	<ul style="list-style-type: none"> • Financement des stages de formation • Financement du matériel 	<ul style="list-style-type: none"> • Dépendance • Problèmes d'attribution des fonds • Stratégies d'évitement des parents
<i>Éducation environnementale</i> : cadres, enseignants	<ul style="list-style-type: none"> • Prime versée aux enseignants concernés par le programme • Financement du matériel nécessaire à l'enseignement 	<ul style="list-style-type: none"> • Dépendance • Arrêt de l'expérience lorsque le financement s'interrompt
<i>Limitation des redoublements dans l'enseignement primaire</i> : enseignants, parents, élèves	<ul style="list-style-type: none"> • Condition imposée en échange des financements accordés 	<ul style="list-style-type: none"> • Plus grande fluidité des effectifs • Problèmes de niveau des élèves • Résistance des parents
<i>Limitation du nombre de bourses attribuées aux lycéens et aux étudiants</i> : lycéens, étudiants	<ul style="list-style-type: none"> • Condition imposée en échange des financements accordés 	<ul style="list-style-type: none"> • Grèves, années tronquées, années blanches

Source : Lange, 1999.

1995) viennent se glisser des acteurs (représentants des institutions internationales, des coopérations nationales ou des ONG) qui travestissent les relations qu'États et populations essaient de construire. Cette situation est particulièrement inquiétante dans les pays ayant connu un processus de démocratisation, où le poids financier des intervenants étrangers transforme souvent des rapports citoyens en rapports marchands.

L'implication des cadres nationaux dans les projets financés par l'extérieur posant souvent problème, les intervenants étrangers sont dorénavant obligés de contourner cette réticence par l'attribution d'avantages financiers, symboliques ou matériels. Toute réforme scolaire comporte ainsi des stages où les *per diem* constituent un complément de salaire, parfois suivi de l'attribution de primes permettant de « motiver » les fonctionnaires. L'inertie des ministères de l'Éducation est contournée par la multiplication des structures parallèles de gestion des différentes réformes², qui nuit à la cohérence de la gestion administrative et participe au discrédit des structures étatiques. Enfin, les différents « projets » captent une partie des meilleurs cadres de l'administration, soit en les débauchant de la fonction publique (ONG), soit en les accueillant le temps d'un financement au sein de leurs structures (organisations internationales)³.

Les inégalités structurelles : permanence et transformation des inégalités régionales, sociales et sexuelles

Nous retenons ici trois types d'inégalités, à savoir les inégalités régionales, sociales et sexuelles, représentatives des grandes fractures, observées en Afrique, qui séparent encore ceux qui ont accès à l'école et ceux qui en sont exclus. Ces inégalités ne doivent pas être considérées comme juxtaposées ou indépendantes, car elles sont le plus souvent cumulatives. Mais les analyser séparément permet de poser les bases de possibles politiques publiques destinées à les combattre.

-
2. Le cas le plus récent est celui relatif aux projets liés à la scolarisation des filles, où l'inflation du nombre de cadres responsables de la scolarisation des filles grève les budgets destinés à l'aide, sans que l'efficacité de ce mode de fonctionnement soit pour l'instant convaincante.
 3. Plusieurs services du ministère de l'Éducation de base du Mali se sont ainsi vus décapités par l'intégration de leurs responsables au sein des représentations locales des organisations internationales.

Les inégalités régionales

La première grande différenciation s'opère entre milieu urbain et milieu rural (même si d'importants écarts peuvent exister au sein de ce dernier), car la ville africaine est le lieu privilégié où l'école s'implante et se développe. Les liens étroits qui historiquement ont uni les processus d'urbanisation et de scolarisation ont été décrits (Lange et Martin, 1995) : les villes africaines sont le lieu par excellence où s'*instiue* l'école, où se diversifie le champ scolaire, où l'image de l'école comme mode de garde et de formation des enfants s'impose. Le rapport à l'école se transforme très vite sous la double influence du phénomène proprement urbain et de celui de crise économique. La ville transforme l'école qui devient de plus en plus liée aux rapports monétaires ou clientélistes, aux religions universalistes. Les déterminants socioprofessionnels prennent le relais des déterminants culturels traditionnels et accroissent les différences entre les milieux ruraux et les milieux urbains.

En Afrique, du fait des choix stratégiques opérés en vue du développement de l'enseignement primaire (mise en place ou développement du système de la double vacation⁴), ce sont les zones à forte densité de population et possédant déjà des infrastructures scolaires, soit essentiellement les villes, qui ont le plus bénéficié de la progression des effectifs scolaires au cours des années 1990. Les disparités scolaires entre milieu urbain et milieu rural se sont accrues. De même, le développement de l'initiative privée a surtout été favorable aux couches sociales aisées et les groupes sociaux les plus défavorisés (résidant en milieu urbain périphérique ou en milieu rural) n'ont pas, dans la majorité des cas, bénéficié de politiques destinées à leur ouvrir l'accès à la scolarisation.

Ainsi, depuis le début des années 1960, les politiques scolaires semblent être impuissantes à réduire les disparités régionales (Carron et Ta Ngoc Chau, 1981). Le continent africain se caractérise par des disparités scolaires très élevées dans l'enseignement primaire à l'intérieur de chaque pays (les taux nets de scolarisation primaire peuvent ainsi varier de 10 % dans les régions rurales les plus défavorisées à plus de 90 % dans les grandes villes). Les milieux ruraux les plus défavorisés sont ceux qui sont les plus éloignés des grands centres urbains, ceux où la présence de l'État est la plus faible et souvent les plus enclavés (absence d'infrastructures routières), ce qui ne favorise guère l'implantation des projets éducatifs financés par l'extérieur.

4. La double vacation (ou double flux) consiste à scolariser deux groupes d'enfants (l'un le matin, l'autre l'après-midi), ce qui permet l'économie simultanée d'une salle de classe et d'un enseignant.

Les inégalités selon le sexe

En Afrique, la scolarisation des filles apparaît encore très faible et les écarts observés entre garçons et filles sont particulièrement élevés. Ainsi les taux nets de scolarisation des filles en Afrique subsaharienne, quelles que soient les tranches d'âge retenues, sont-ils les plus faibles du monde (tableau 2). Mais si la comparaison entre l'Afrique subsaharienne et les autres régions du monde permet de mettre en évidence la position singulière de l'Afrique sur le plan scolaire, elle dissimule de très fortes disparités à l'intérieur de la zone. Aux deux extrêmes, pour l'année 1992, on pouvait trouver le Mali avec un taux net de scolarisation féminine dans l'enseignement primaire de 14 % et le Cap-Vert dont le taux se situait à 99 % (Unesco, 1995).

Tableau 2
Estimation des taux nets de scolarisation*,
selon le sexe et selon les régions, 1995

	6-11 ans		12-17 ans		18-23 ans	
	M	F	M	F	M	F
Afrique subsaharienne	55,2	47,4	46,0	35,3	9,7	4,9
États arabes	83,9	71,6	59,2	47,1	24,5	16,3
Amérique latine/Caraïbes	88,5	87,5	68,4	67,4	26,1	26,3
Asie de l'Est/Océanie	88,6	85,5	54,7	51,4	19,5	13,6
Asie du Sud	84,3	65,6	50,5	32,2	12,4	6,6
Pays développés	92,3	91,7	87,1	88,5	40,8	42,7

* Taux nets de scolarisation par tranches d'âge 6-11, 12-17 et 18-23 ans = élèves/étudiants du groupe d'âge en pourcentage de la population totale de ce groupe d'âge.

Source : Unesco, 1995, *in* Lange (dir.), 1998.

Un autre indicateur qui permet de prendre en compte le retard scolaire des filles en Afrique est celui qui mesure l'espérance de vie scolaire. Cet indicateur, utilisé par l'Unesco (1993), définit l'espérance de vie scolaire comme le nombre d'années d'éducation scolaire dont une personne d'un âge donné peut espérer bénéficier, en posant l'hypothèse que la probabilité de sa scolarisation à un âge ultérieur quelconque est égale au taux de scolarisation actuel pour cet âge. C'est donc une mesure synthétique ou sommaire de l'ensemble de la population escomptée au système

éducatif tout entier. Dans le cas d'un enfant de 5 ans, elle indique la durée totale escomptée de sa participation, depuis son entrée à l'école primaire jusqu'à la fin de ses études (Unesco, 1995).

Tableau 3
Espérance de vie scolaire selon le sexe et selon les pays, en 1992

	Féminin	Masculin
Mali	1,2	2,3
Niger	1,4	2,8
Guinée	1,6	3,8
Burkina Faso	2,1	3,4
Mozambique	2,9	4,0
Sénégal	3,6	5,6
Burundi	4,0	5,1
Gambie	4,0	6,1
Zaire	4,4	6,7
Malawi	5,0	6,3
Rwanda	5,5	5,9
Togo	5,9	10,6
Lesotho	9,5	7,8
Afrique du Sud	12,2	11,7
Namibie	13,0	12,0
<i>Afrique subsaharienne *</i>	<i>5,5</i>	<i>6,5</i>
<i>États arabes *</i>	<i>9,4</i>	<i>10,2</i>
<i>Amérique latine/Caraiïbes *</i>	<i>10,8</i>	<i>10,7</i>
<i>Asie/Océanie *</i>	<i>8,5</i>	<i>9,7</i>
MOYENNE DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT	8,5	9,1
MOYENNE DES PAYS DÉVELOPPÉS	14,0	13,8

* Moyenne

Source : Unesco, 1995, *in* Lange (dir.), 1998.

Il convient de rappeler ici que la catégorie « filles » n'est pas homogène, et il est souvent difficile de généraliser, tellement les situations sont diverses. Ainsi, même au sein des pays les moins scolarisés et les plus sexistes d'un point de vue scolaire, certaines filles peuvent connaître des scolarités brillantes. Cependant, de grandes tendances peuvent être identifiées et l'un des premiers grands partages souvent décrit est celui qui s'effectue selon le type de résidence (urbaine ou rurale) et détermine de façon radicale les chances d'une fille d'être inscrite à l'école, de

poursuivre ses études et de parvenir aux plus hauts degrés de l'enseignement⁵. À l'intérieur de ces milieux urbains ou ruraux, différents facteurs sociaux peuvent déterminer les scolarités féminines, comme le niveau d'instruction, l'origine socioprofessionnelle des parents, la religion. Les structures familiales jouent aussi un rôle parfois déterminant et sont autant d'éléments qui influent sur la scolarisation des filles : citons le type de famille (monoparentale, monogamique, polygamique), sa taille et sa composition, de même que la taille et la composition de la fratrie de la fille scolarisable interviennent dans les chances d'une fille de bénéficier d'une éducation scolaire⁶.

La première différenciation sexuelle tient au fait que les filles ont globalement⁷ beaucoup moins de chance que les garçons d'être inscrites à l'école. Mais, même lorsqu'elles vont à l'école, les filles connaissent des scolarités différentes de celles des garçons. Aux faibles taux d'inscription en première année d'école des écolières, viennent s'ajouter des redoublements et des abandons souvent plus nombreux que ceux des écoliers. Les scolarités féminines diffèrent des scolarités masculines, en particulier parce que les filles quittent l'école plus tôt (souvent dès la puberté), pour aider leur mère ou pour se marier. De plus, elles ont aussi parfois tendance à entrer plus tard à l'école : ainsi le temps de la scolarité des filles se réduit-il comme peau de chagrin, entre une entrée tardive et une sortie précoce. En général, les filles échouent plus souvent que les garçons aux examens⁸ et sont reléguées dans les sections les moins prestigieuses. Les itinéraires scolaires des filles sont donc singuliers et les représentations de l'école que celles-ci élaborent diffèrent des schémas idéologiques produits par leurs homologues de sexe masculin (Lange [dir.], 1998).

-
5. Mais pas de façon systématique. Pour exemple, rappelons le cas des filles d'ethnie akposso ou akébou, vivant en milieu rural dans la région des Plateaux au Togo, dont le taux net de scolarisation primaire (6-14 ans) s'élevait respectivement à 85 % et 68,6 % en 1981 (Lange, 1998).
 6. On citera comme exemple, l'étude de Laurence Proteau (1998) en ce qui concerne les lignées féminines issues des familles monoparentales dont le chef de famille est une femme, ou encore les observations de Marie Duru-Bellat sur les fratries sans enfants de sexe masculin, et où certaines filles peuvent avoir des scolarités non spécifiquement féminines et constituer en quelque sorte ce que l'auteur dénomme des « garçons de substitution » (Duru-Bellat, 1990).
 7. Globalement indique ici à milieu social égal (Baudelot et Establet, 1992).
 8. À l'exception parfois des examens les plus élevés dans la hiérarchie scolaire, comme le baccalauréat, où les rares filles qui ont survécu à l'élimination réussissent mieux que les garçons du fait qu'elles sont presque exclusivement issues des classes sociales moyennes ou supérieures, contrairement aux garçons dont le recrutement social est plus dispersé.

Les inégalités sociales

Les inégalités sociales devant l'école ont été peu étudiées en Afrique, sans doute parce que la structure en classes sociales apparaît encore souvent comme peu différenciée. Par ailleurs, on dispose de peu de données statistiques permettant de dévoiler ces inégalités : les données des recensements sont difficilement utilisables, celles des statistiques scolaires ne prennent pas en compte l'origine sociale des élèves et l'absence de panel ne permet pas de connaître l'influence des caractéristiques socio-économiques des élèves sur leurs destinées scolaires.

C'est en milieu urbain que la diversification du champ scolaire et la hiérarchisation des établissements scolaires mettent à jour l'accroissement de nouvelles différenciations. Avec l'apparition de nouvelles hiérarchies entre les établissements privés, les conditions d'accès à l'école sont de plus en plus diversifiées : la multiplication de ces établissements privés permet d'élargir et de diversifier l'offre scolaire en fonction du capital culturel et/ou économique des familles. Ainsi les conditions d'enseignement deviennent de plus en plus inégalitaires : les élèves défavorisés suivent des cours dans des classes surchargées, souvent en double vacation et ne disposent que de peu de matériels pédagogiques ou mobiliers, tandis que ceux issus des classes sociales favorisées bénéficient d'écoles qui offrent des conditions d'enseignement proches de celles des pays occidentaux.

On remarque aussi que les inégalités sociales face à l'école se transforment du fait de l'évolution à la fois quantitative et qualitative des systèmes scolaires. L'augmentation rapide des taux de scolarisation indique l'arrivée de « nouveaux publics », jusqu'alors exclus de l'école. Le fait que de plus en plus d'enfants aillent à l'école ne réduit pas les inégalités scolaires : il les transforme. La transformation de la nature des inégalités structurelles provoque une évolution de la perception de ces inégalités selon les acteurs. Pour les associations, les institutions ou les États (soit l'ensemble des bailleurs de fonds), offrir un accès à l'école aux populations qui jusqu'alors en étaient exclues, consiste à réduire les inégalités. Mais pour ces populations, les différences observées entre les conditions d'enseignement offertes à leurs enfants et celles dont bénéficient ceux des familles anciennement scolarisées provoquent le sentiment d'une exclusion scolaire, alors même que ces familles peuvent dorénavant scolariser leurs enfants. Lorsque les parents s'opposaient à la scolarisation de leurs enfants, ils ne percevaient pas la non-fréquentation de l'école comme discriminante : maintenant qu'ils adhèrent au processus de scolarisation, ils revendiquent le droit pour leurs enfants de disposer

des mêmes conditions d'enseignement et de réussite que les enfants des élites politiques ou économiques. Le sentiment d'injustice sociale naît alors des nouvelles différenciations observées et la notion d'égalité face à l'école varie de plus en plus en fonction des acteurs.

Les différents acteurs du champ éducatif

Les années 1980 ont été marquées en Afrique par le phénomène de déscolarisation. Les taux de scolarisation d'un grand nombre de pays ont subi des baisses indiquant clairement le recul de la scolarisation et remettant provisoirement en cause les objectifs visant la scolarisation primaire universelle (Lange, 1991 ; 1998). La fin des années 1980 annonce une période de re-scolarisation et la décennie 1990 semble se caractériser par une explosion des effectifs scolaires, constatée dans certains pays africains⁹.

Cette re-scolarisation a pu se réaliser grâce au développement de l'offre scolaire, d'une part, et de l'évolution de la demande en éducation, d'autre part. Il s'agit donc d'identifier le rôle et le poids des différents acteurs qui influencent ce processus d'expansion de la scolarisation, tout particulièrement dans l'enseignement primaire. Trois principaux acteurs, à savoir les différentes composantes de la société civile, les États et les bailleurs de fonds¹⁰ jouent dorénavant un rôle dans le développement du secteur scolaire en Afrique. L'évolution de l'offre et de la demande en éducation est déterminée par l'influence respective de ces acteurs.

Cependant, la dépendance des États africains vis-à-vis des bailleurs de fonds s'accroît, de telle sorte que les politiques nationales des différents pays semblent de plus en plus impulsées et financées de l'extérieur, d'où une certaine uniformisation des réformes scolaires mises en place en Afrique. Les systèmes éducatifs africains tendent ainsi à se réformer et à se développer selon un même schéma. Cependant, si les États africains font preuve d'une certaine docilité face à l'imposition d'un *ordre scolaire*

-
9. Ne sont pas pris en compte ici les pays africains qui connaissent des situations de guerre ou d'instabilité politique où la scolarisation des enfants est souvent en recul, du fait de la destruction des infrastructures, du déplacement des populations ou de l'incapacité des autorités administratives à assurer la gestion scolaire.
 10. Sous cette expression, nous incluons l'ensemble des intervenants extérieurs, quel que soit leur statut (organismes internationaux, coopération multinationale, coopération nationale ou décentralisée, ONG ou associations... Depuis la Conférence de Jomtien [mars 1990], on désigne souvent l'ensemble de ces acteurs par l'expression de « partenaires de l'école »).

répondant aux normes choisies par les intervenants étrangers, les individus ou les communautés (cadres des ministères, enseignants, parents et élèves ; villages, quartiers, associations...) profitent souvent de cette perte d'autorité et de pouvoir des instances étatiques, soit pour développer leurs propres stratégies (dépendantes de leurs intérêts personnels), soit pour donner naissance à des actions éducatives répondant à leurs besoins particuliers. Il faut donc identifier le jeu et le poids des différents acteurs dans le développement de l'offre et de la demande scolaires en Afrique (poids financier, rôle dans l'élaboration des politiques scolaires, stratégies scolaires...).

La demande scolaire des familles

En premier lieu, nous retenons l'adhésion à l'école d'une plus grande partie de la population africaine. Or, dans certains pays comme le Mali, les populations étaient volontiers décrites comme opposées à l'école (Gérard, 1997), tandis qu'au Togo, le développement rapide de la scolarisation avait fait place à une déscolarisation brutale et importante (Lange, 1998). Cette nouvelle adhésion survenue au cours des années 1990 est d'autant plus remarquable qu'elle se situe à une période où le rendement externe de l'école est particulièrement faible et où les conditions d'inscription et d'enseignement se sont dégradées. La plupart des parents sont dorénavant convaincus que l'école et le diplôme ne sont plus garants d'un emploi dans la fonction publique, tout en constatant qu'il devient de plus en plus difficile de trouver une place pour inscrire son enfant à l'école et que les conditions de transmission des savoirs scolaires (du fait des effectifs pléthoriques, de la double vacation, des grèves à répétition...) deviennent de plus en plus mauvaises, alors que le coût de la scolarisation augmente sans cesse (frais d'inscription, participation accrue des parents aux frais de fonctionnement de l'école...). Au Mali, bien plus que les conditions économiques qui se sont peu améliorées depuis l'instauration de la démocratie (entre autres, le chômage des jeunes ne semble guère se résorber), c'est bien l'environnement politique nouveau qui peut être considéré comme un facteur essentiel de la mise à l'école des enfants (Lange et Diarra, 1999). Mais, dans certains pays, comme le Togo, la situation politique est aussi désastreuse que la situation économique. Pourtant, les élèves ont repris le chemin des écoles, mettant fin au mouvement de refus qui avait été observé au cours des années 1980 (Lange, 1991).

Cette adhésion à l'école se manifeste sans ambiguïté dans la plupart des grandes villes africaines, où la demande scolaire est souvent nettement supérieure aux capacités d'accueil, et ce, en dépit de l'imposition de la double vacation et de l'apparition ou du développement de nouveaux types d'écoles (écoles privées, écoles de base, écoles communautaires...). Elle atteint aussi de plus en plus le milieu rural, où le déficit en infrastructures étatiques est comblé par la création « d'écoles du village », de « centres d'éducation pour le développement », « d'écoles communautaires », « d'écoles spontanées », « d'écoles satellites », etc.¹¹, le plus souvent à la charge des populations. Or, jusqu'à une date récente, l'école était considérée comme *la chose de l'État*. C'était à l'État de construire les bâtiments scolaires, de les équiper en mobilier, de recruter les enseignants et d'assurer leur salaire, et de doter l'école en matériels didactiques. Au Mali, même les fournitures scolaires des écoliers (cahiers, stylos, ardoise, craies...) étaient le plus souvent distribuées gratuitement par les Associations de parents d'élèves (APE), grâce au versement d'une part des taxes qu'elles recevaient des autorités locales. Malgré cela, les parents inscrivaient le plus souvent leurs enfants à l'école par obligation (ou sous la contrainte des recrutements forcés) ou parvenaient à contourner ces recrutements en soudoyant les maîtres (Gérard, 1997). Aujourd'hui, la plupart des avantages autrefois accordés sont remis en cause, tandis que la demande d'éducation ne cesse d'augmenter et qu'un nombre important d'enfants ne peut être scolarisé, faute de places. Le droit à l'école publique gratuite, garanti par les législations africaines, est remis en cause du fait que les États ne sont plus en mesure ni de répondre à la demande sociale, ni de financer entièrement le secteur scolaire (les parents sont de plus en plus sollicités pour payer les salaires des enseignants des écoles publiques, comme c'est le cas au Congo démocratique, au Tchad, au Togo...).

Par ailleurs, la politique libérale imposée au secteur scolaire incite aussi les parents à financer de plus en plus les écoles que fréquentent leurs enfants. La prolifération des nouveaux types d'écoles permet aux parents socialement favorisés d'affiner leurs stratégies scolaires face à une offre scolaire de plus en plus diversifiée. Elle permet aussi aux familles qui étaient exclues du champ scolaire de créer leurs propres écoles (Lange et Diarra, 1999). En effet, à l'exception d'un secteur privé catholique, souvent marginal, l'école publique avait jusqu'au début des années 1990 le quasi-monopole de la formation scolaire des enfants (sauf dans quelques rares pays comme la Côte d'Ivoire où l'essor du secteur privé laïque est antérieur à la décennie 1990). Dorénavant, la demande

11. Les dénominations de ces « nouvelles écoles » varient selon les pays.

scolaire des parents ne se contente plus de répondre ou d'influencer l'offre scolaire : les parents africains créent et gèrent les écoles que leurs États n'ont pas su leur offrir.

Au Mali, ces écoles créées et gérées par les parents disposent dorénavant d'un cadre législatif (arrêté de 1994) qui leur assurent le droit d'exister : ce sont les « écoles communautaires ». *L'école communautaire* est une variante de l'école classique¹² : c'est la communauté (village ou quartier) qui prend l'initiative de création de l'école et qui se charge aussi bien de la construction de l'école que des frais d'entretien et de fonctionnement. Pour l'instant, la communauté assure aussi le recrutement et les rémunérations des enseignants, et l'État n'apporte aucune aide financière, en dépit des promesses faites.

Les modes d'institution et de légitimation relèvent donc de la plus grande ambiguïté. En effet, si le droit à l'école est clairement reconnu, y compris par le biais de la création autorisée d'école, l'État se désengage complètement des conditions et des implications de la prise en charge des écoles. Or, ce sont le plus souvent les communautés les plus déshéritées qui sont à l'origine de la création des écoles communautaires. Si les revendications de ces communautés pour une implication financière de l'État sont réelles et connues, leur isolement face aux structures administratives ne leur permet pas de faire entendre leur voix. Seule, la création d'une *Confédération des écoles communautaires* pourrait permettre de rééquilibrer la position des différents acteurs en jeu, car, pour l'instant, les communautés créatrices d'écoles sont en majorité des communautés rurales, sans poids économique ni influence politique¹³.

Les stratégies des enseignants

Au sein de la plupart des États africains, les enseignants ont souvent été mis à l'écart de la sphère politique. Ils se décrivent d'ailleurs volontiers comme les « bêtes noires » des régimes dictatoriaux. Le plus souvent, ils ont été exclus des processus d'élaboration des réformes scolaires ou des expériences éducatives et n'ont été sollicités que pour appliquer des directives transmises par leur hiérarchie. Le syndicalisme

12. Nous avons recensé au Mali huit types d'écoles formelles et deux types d'écoles non formelles (Diarra et Lange, 1998).

13. On notera cependant l'exception des communautés rurales de la région de Kayes, disposant de leaders (migrants résidant en France, aguerris aux luttes syndicales) qui ont su créer des écoles, tout en refusant souvent le statut « d'écoles communautaires », ce qui leur a permis de faire reconnaître leur école comme école publique et d'obtenir des postes d'enseignant.

enseignant a été très souvent muselé et réduit à un syndicat unique, inféodé au parti unique.

Cependant, cette mise à l'écart du champ politique n'a pas empêché le milieu scolaire (enseignants et élèves) de jouer un rôle déterminant dans l'opposition aux régimes totalitaires et parfois dans la chute des dictatures du début des années 1990. Au sein des régimes qui connaissent aujourd'hui une transition démocratique, les enseignants ont investi la sphère politique, soit par le biais de leur participation aux élections (un grand nombre de députés maliens, par exemple, sont issus du milieu enseignant), soit par leur implication dans des associations, ou encore par la création de journaux indépendants.

Mais cette position politique ne leur permet que rarement d'influencer les politiques scolaires qui sont dorénavant soumises à l'approbation et au financement des bailleurs de fonds. Plus que les conditions nouvelles nées de la démocratisation des systèmes politiques, qui n'ont guère permis (en dehors des courtes périodes de transition, durant les *Conférences nationales*, où le débat sur l'école a pu être ouvert), ce sont les conditions liées au néolibéralisme prôné par les coopérations étrangères qui ont pu avoir une influence sur les actions des enseignants. Leur rôle dans la création d'écoles privées ou parfois d'écoles communautaires est souvent réel et déterminant, mais limité à des stratégies individuelles souvent liées à des intérêts financiers personnels. En revanche, l'espace de liberté créé par la démocratisation leur a permis d'accroître leur rôle et leurs actions, parfois déterminants, au sein des associations de parents d'élèves où ils occupent des postes clés, du fait de leur niveau d'instruction et de leur connaissance du système scolaire.

On constate donc que les enseignants, en tant que groupe professionnel constitué, ont peu d'influence sur les politiques scolaires, les orientations ou les grandes réformes en cours. Le sens des relations est demeuré de type vertical et hiérarchique et leurs avis sont rarement pris en compte. L'origine extérieure du financement des réformes renforce la non-participation des enseignants aux prises de décision ou aux critiques possibles sur la mise en place de ces réformes. En effet, toutes ces réformes financées par l'extérieur sont assorties de stages rémunérés destinés à l'ensemble du personnel relevant des ministères de l'Éducation (directeurs de l'enseignement, inspecteurs de l'enseignement, conseillers pédagogiques, enseignants), et pour pouvoir bénéficier de ces avantages financiers corollaires aux réformes, il faut bien entendu manifester un minimum de semblant d'adhésion à ces réformes.

Si, collectivement, les enseignants pourraient présenter des critiques ou des contre-projets, individuellement, compte tenu de leurs faibles

revenus, leur dépendance vis-à-vis des revenus annexes engendrés par la mise en place des réformes rend difficile toute participation au débat et toute prise de parole. Leurs stratégies pourraient donc se définir comme des stratégies d'évitement ou de contournement, qui ne peuvent se dévoiler¹⁴.

Positions et actions des entrepreneurs

Par entrepreneurs, nous entendons ici aussi bien les entreprises du secteur moderne que les entreprises artisanales. Les relations entre les systèmes scolaires et le milieu des entreprises ont très peu été étudiées en Afrique. Des thèmes tels que l'influence des entrepreneurs sur les politiques d'éducation, sur leurs politiques de formation à l'intérieur des entreprises ou sur les liens qui les unissent aux différentes écoles publiques ou privées de formation générale ou professionnelle sont très peu abordés. À titre d'exemple, nous citerons trois expériences qui se situent dans trois secteurs économiques très différents : la formation des agriculteurs indépendants (et de leurs enfants), les tentatives de formation du secteur artisanal et les actions menées par les entrepreneurs sud-africains.

La formation des agriculteurs est souvent liée au développement des cultures de rente et ce sont les sociétés de développement agricole qui élaborent des programmes de formation. Ces programmes sont alors plus liés à des exigences de productivité (supposée s'accroître sous l'effet de la formation) qu'engendrés par une demande exprimée par les agriculteurs eux-mêmes. Basée sur des principes économiques à court terme et influencée par les représentations de la classe paysanne émanant des agents de développement, la formation des agriculteurs est restée enfermée dans un carcan idéologique, où l'agriculteur est perçu comme « sujet à développer ».

De la même façon, les agriculteurs ont souvent été exclus des décisions prises pour scolariser leurs enfants et les tentatives de « ruralisation de l'enseignement » échouèrent, car elles visaient bien plus

14. On peut citer comme exemple « la double vacation », système prôné et financé pour partie par la Banque mondiale et auquel la grande majorité des enseignants sont opposés. La plupart de ces enseignants acceptent cependant de suivre les stages (indemnisés) destinés à la mise en place de ce système, puis d'assurer les classes en double vacation (dont le service est rémunéré à hauteur de 12 500 francs CFA par mois, ce qui représente souvent plus du quart du salaire). Cependant, ils refusent d'appliquer les horaires liés à ce système, avec le consentement de leur directeur d'école, s'octroyant souvent entre une heure et demie et deux heures de réduction d'enseignement par jour.

à maintenir les ruraux dans leur statut de dépendants, leur interdisant même toute possibilité de mobilité sociale, et ne répondaient pas aux attentes des parents (Lange *et al.*, 1990). En fait, l'incapacité à mettre en place une véritable réforme scolaire visant à prendre en compte les demandes des populations révèle la marginalisation économique et politique d'une partie du monde agricole.

Les tentatives de formation en milieu artisanal ont souvent été nombreuses en Afrique. Mais on ne peut que constater le faible nombre d'exemples relatifs à l'implication des artisans au sein des programmes de formation des jeunes, lorsque ces programmes sont inclus dans une politique scolaire globale, émanant des ministères de l'Éducation. L'exemple de la tentative menée au Mali, d'impliquer les artisans dans des programmes de formation reliés à une politique scolaire globale, met en exergue la difficulté d'établir des liens entre le système scolaire et le monde du travail. Le refus des artisans (celui-ci a été massif et enregistré grâce à une enquête menée auprès de nombreux artisans par les inspections de l'enseignement de base) apporte une illustration exemplaire du face-à-face de normes, de légitimations qui s'affirment à l'intérieur de champs cloisonnés.

Enfin, on citera les actions de certaines grandes entreprises sud-africaines et le rôle qu'elles ont joué dans le financement d'écoles privées ou publiques et les actions novatrices en faveur de la déségrégation qu'elles ont pu mener durant le régime de l'apartheid (Bamberg, 1999). L'exemple de l'implication des entrepreneurs sud-africains mériterait d'être mieux étudié, pour que la prise en compte des acteurs économiques du secteur moderne, en tant qu'acteurs potentiels dans les politiques d'éducation et de formation en Afrique, soit effective.

Le rôle de l'État

L'action des États en faveur du développement de la scolarisation est cependant loin d'être négligeable, même s'il est difficile d'identifier le poids des interventions étrangères dans l'élaboration et la mise en place des politiques scolaires en faveur d'une plus grande fréquentation scolaire et d'une amélioration de la qualité de l'éducation. La plupart des systèmes scolaires africains sont dorénavant financés par l'extérieur pour une part qui se situe entre 30 et 50 % des sommes attribuées à la scolarisation primaire. Au Mali, par exemple, les années 1990 sont marquées

par l'effort important réalisé grâce à l'appui des *partenaires*¹⁵ de l'État malien à travers le IV^e Projet de développement de l'éducation de base (PDEB). Sur le plan des infrastructures, on peut citer la construction de plus de 4 000 salles de classe au cours de la seule année 1994. Au plan qualitatif, alors qu'en 1988 près de 30 % des écoles n'avaient aucun manuel et que le ratio moyen élèves/livre était de 8 élèves pour un livre, en 1994, il progresse à un livre pour 3 élèves dans la zone du PDEB. Enfin, sur le plan de la formation, toujours dans le cadre du PDEB, 100 % des directeurs d'école, des conseillers pédagogiques, des inspecteurs et des directeurs régionaux de l'éducation ont été formés aux méthodes d'enseignement par objectifs et à de nouvelles didactiques d'enseignement du français et des mathématiques (Diarra et Lange, 1998). Les moyens financiers mis à la disposition des États africains leur ont ainsi permis de développer et d'améliorer l'offre en éducation. Mais, d'une certaine façon, ces États semblent n'être plus que le lieu où transitent les aides financières destinées à l'éducation et non celui de l'élaboration des politiques scolaires, de telle sorte qu'il est difficile de mesurer leur degré d'autonomie et d'initiative.

Les interventions étrangères

Le phénomène de déscolarisation, qui a touché un grand nombre de pays africains (Côte d'Ivoire, Ghana, Guinée, Mali, Sénégal, Togo...) a souvent laissé les gouvernements africains sans réponse adéquate. Le recul de la scolarisation est attesté et les importants progrès réalisés de 1960 à 1980 ont été stoppés par les années de déscolarisation, ce qui a incité des institutions internationales, comme la Banque mondiale, à intervenir dans le financement de l'éducation. C'est l'une des conséquences de la crise économique et financière qui, de fait, a engendré la mise sous tutelle financière des pays africains. En effet, les politiques de rigueur économique, imposées dans le cadre de cette mise sous tutelle, rendent difficile, sinon impossible, le financement des politiques sociales sur fonds propres. Les pays africains sortent particulièrement affaiblis de ce type de rapport imposé par les organisations internationales : pas assez endettés pour utiliser leur dette à double tranchant – comme certains pays d'Amérique latine –, mais suffisamment pour ne plus être libres de leurs choix politiques.

15. Le terme « partenaires » est utilisé au Mali pour désigner l'ensemble des intervenants (nationaux ou étrangers) qui participent au financement du secteur scolaire.

Partant du double constat de la faiblesse des moyens financiers des États africains et de la forte pression démographique, ces politiques posent comme hypothèse qu'il n'est dorénavant plus possible à ces États de financer seuls le secteur éducatif. Il est certain que la forte pression démographique, ayant comme corollaire le nombre sans cesse grandissant d'enfants en âge de scolarisation (6 à 8 ans) qui frappent chaque année à la porte de l'école, rend dérisoires les slogans relatifs à la scolarisation primaire universelle. Une grande partie de ces enfants n'ont aucune chance d'y accéder, du fait principalement de l'insuffisance des infrastructures et des moyens mis par les États à la disposition des populations. Et de fait, sous la double pression d'une demande sociale de plus en plus forte (tout particulièrement en milieu urbain) et d'une démographie galopante, on assiste à un retrait progressif des États dans la prise en charge de l'institution scolaire au profit (ou aux dépens) des communautés, des parents ou de l'initiative privée. Le retrait de l'État se mesure également au plan des politiques scolaires qui apparaissent de plus en plus comme la juxtaposition de réformes financées par les intervenants étrangers (tableau 4).

Les relations entre les différents acteurs : modes de légitimation et instances de médiation

Les relations entre les différents acteurs du champ scolaire restent encore peu étudiées de nos jours. Par exemple, le rôle des associations de parents d'élèves est relativement peu connu. D'une façon plus générale, ce sont les stratégies collectives (associations villageoises, religieuses, de quartier...) qui sont le souvent ignorées. Or, nous avons pu constater que les familles ne se contentaient plus de répondre ou d'influencer l'offre scolaire : dorénavant, des groupes de familles créent, gèrent leurs propres écoles ou assurent financièrement (pour une part parfois déterminante) le fonctionnement des écoles publiques. Ce sont ces phénomènes qu'il conviendrait de mieux cerner.

Par ailleurs, la perte de l'autonomie financière des États africains rend nécessaire de repérer les lieux où se situent dorénavant les centres de décision et d'identifier les modalités de négociation entre les fonctionnaires africains et les principaux bailleurs de fonds, ou entre les familles, les instances administratives et les bailleurs de fonds. Il reste donc à mesurer la part respective des intervenants extérieurs et des initiatives

Tableau 4
Exemples de quelques réformes (et de leurs initiateurs) en Afrique

Bailleurs de fonds	Réformes
Banque mondiale, USAID (Afrique)	Double vacation (imposition : 40 % des classes devront être en DV) ; financement d'une partie des primes attribuées aux enseignants en poste dans des classes à DV
Banque mondiale (Afrique)	Limitation des redoublements (maximum 15 % de redoublants de la 1 ^{re} à la 5 ^e année)
Banque mondiale, USAID (Afrique)	Priorités financières à l'enseignement primaire (rééquilibrage du budget destiné au secteur éducatif en faveur de l'enseignement de base)
Banque mondiale, coopérations bilatérales (GB, USA...), Unicef, ONG internationales (Afrique)	Scolarisation des filles (campagnes de sensibilisation, quotas imposés dans les écoles non formelles, aides ponctuelles en faveur de la scolarisation des filles...)
État malien (lancement des <i>classes expérimentales</i> en langues nationales) Belgique (lancement de la <i>méthodologie convergente</i>) (Mali) USAID, Unicef (financement de la <i>pédagogie convergente</i>) (Mali)	Langues nationales : formation (des enseignants, directeurs d'école, cadres régionaux de l'éducation...), financement du matériel pédagogique
CILSS (Pays du Sahel)	Enseignement environnemental
Banque mondiale, USAID (Afrique)	Limitation des bourses destinées aux lycéens ou étudiants
Pays arabes (Afrique)	Écoles privées musulmanes
Individus, Banque mondiale, Fonds pour l'éducation (Afrique)	Développement des écoles privées laïques ou des écoles de base
Fonds pour l'éducation, France, Allemagne, Associations, ONG internationales, associations nationales, communautés villageoises, associations de quartier (Afrique)	Écoles communautaires (aide à la création et au fonctionnement)
ONG internationales, programmes des Nations unies (Afrique)	Écoles non formelles (aide à la création et au fonctionnement)

Source : Lange, 1999.

nationales dans cette dynamique scolaire et à décrypter les relations induites par les rapports de dépendance qui s'instaurent dès lors que les interventions étrangères deviennent indispensables au fonctionnement et au développement des systèmes scolaires.

Enfin, nous devons prendre en compte l'évolution récente des systèmes politiques en Afrique qui transforme également les relations entre les différents acteurs. Les modes de mobilisation, de négociation ne sont plus les mêmes au sein de pays qui connaissent une vie politique plus démocratique. De même, l'instauration de processus de décentralisation aura sans aucun doute des effets à la fois sur l'offre scolaire (tout particulièrement dans l'enseignement primaire) et sur les relations entre les familles et les centres de décision décentralisés, mais aussi sur l'évolution des inégalités régionales ou sociales, si ces États renoncent au rôle de régulation et de redistribution des richesses.

La réduction des inégalités face à l'école : est-ce possible sans intervention des États ?

Plus aucun État d'Afrique francophone¹⁶ ne peut dorénavant financer son système éducatif sans faire appel aux bailleurs de fonds. Ces pays sont donc dépossédés de leur autonomie en matière de politique scolaire et soumis au diktat des bailleurs. La perte de décision en matière éducative¹⁷ produit divers effets. Le premier s'observe dans la mise en place et la gestion des politiques scolaires. Les bailleurs de fonds imposent une programmation par étapes qui rend difficiles l'élaboration de politiques sur le long terme et le suivi des opérations, et conduit à des prises de décision par à-coups, souvent déconnectées des situations réelles. Le deuxième effet est induit par le fait que la réussite doit être au rendez-vous de chacune de ces étapes, car de cette réussite dépendent les futurs financements. Les effets pervers de ce type de fonctionnement apparaissent alors crûment : contraints de réussir pour justifier la bonne utilisation des financements accordés, les pays sont tentés d'investir dans les zones déjà favorisées, où les projets antérieurs ont connu des résultats positifs¹⁸, ce qui a pour conséquence immédiate l'accroissement des

-
16. En ce qui concerne l'Afrique non francophone, nous ne disposons pas d'informations suffisantes pour émettre la même affirmation.
 17. Mais une analyse du mode de financement d'autres secteurs sociaux comme la santé ferait aussi apparaître une dépendance accrue des pays africains face aux organisations internationales ou aux aides des pays occidentaux. Tout comme dans le domaine de l'éducation, les prêts ou les aides consentis dans le secteur de la santé ne le sont que si les projets répondent aux choix des bailleurs de fonds.
 18. C'est le cas par exemple du Mali où la presque totalité des financements du IV^e plan d'éducation, financé par un groupe de bailleurs de fonds (Banque mondiale, Coopération française, USAID, etc.), ont été dirigés vers les régions les plus favorisées du point de

disparités et l'abandon de zones jugées scolairement difficiles. Autre effet pervers de ces financements sous conditions, les évaluations des politiques mises en œuvre ne peuvent être que globalement positives, et des instructions sont données dans ce sens aux différents agents du système scolaire. Il n'est donc plus possible d'effectuer l'évaluation de certains projets et des documents officiels sont systématiquement « falsifiés » pour répondre aux attentes – supposées ou réelles – des bailleurs de fonds¹⁹ (Lange, 1998).

L'élaboration de politiques publiques d'éducation devient une nécessité, mais en l'absence d'une description et d'une analyse des ressorts et des conséquences de la dépendance financière des États africains, il paraît difficile de proposer de nouveaux modes de médiation entre les donateurs étrangers, les États et les populations. Renégocier ces rapports de pouvoir peut permettre de redéfinir le rôle des États dans la lutte contre les inégalités scolaires.

Bibliographie

- BAMBERG I., 1999, *Le Rôle de l'éducation dans le processus de démocratisation en Afrique du Sud*, mémoire de DEA, Paris, EHESS.
- BANQUE MONDIALE, 1988, *L'Éducation en Afrique subsaharienne. Pour une stratégie d'ajustement, de revitalisation et d'expansion*, BIRD, Washington DC.
- BAUDELLOT C. et R. ESTABLET, 1992, *Allez les filles !*, Paris, Seuil.
- CARRON G. et TA NGOC CHAU (dir.), 1981, *Disparités régionales dans le développement de l'éducation. Un problème controversé*, Paris, Unesco/IPE.

vue économique et scolaire, où la demande scolaire préexistait ainsi que les infrastructures, et où les autorités étaient sûres de pouvoir facilement augmenter le taux de scolarisation.

19. Tel responsable d'un service statistique s'est ainsi vu convoqué pour calculer le taux de scolarisation selon « une nouvelle formule », qui, de fait, permettait d'augmenter de façon substantielle le taux de scolarisation, augmentation destinée à montrer aux bailleurs de fonds que l'argent qu'ils avaient investi dans l'éducation avait produit les effets escomptés. Il devient alors très difficile pour le chercheur de naviguer entre les chiffres qu'on nous assure « pas encore redressés politiquement », ceux qui sont effectivement « redressés », et les données volontairement « floues » qui n'autorisent plus aucune interprétation. Certains services statistiques renoncent dorénavant à calculer les taux nets de scolarisation, préférant afficher des taux bruts (plus élevés du fait du mode de calcul).

- , *Disparités régionales dans le développement de l'éducation. Diagnostic et politiques de réduction*, Paris, Unesco/IPE.
- DIARRA S.O. et M.-F. LANGE, 1998, « La diversification de l'offre et de la demande en éducation au Mali », communication à l'atelier international « Savoirs et développement », Bondy, 25-27 mars.
- DURU-BELLAT M., 1990, *L'École des filles. Quelle formation pour quels rôles sociaux ?*, Paris, L'Harmattan.
- GÉRARD É., 1997, *La Tentation du savoir en Afrique. Politiques, mythes et stratégies d'éducation au Mali*, Paris, Karthala.
- LANGE M.-F. avec J.-C. BOUSQUET, P.N. DIOUF et J.-M. KOHLER, 1990, « Les formations rurales », Rapport de synthèse. BDPA/SCETAGRI/Orstom, Paris, ministère de la Coopération et du Développement.
- LANGE M.-F., 1991, « Systèmes scolaires et développement : discours et pratiques », *Politique africaine*, n° 43, octobre.
- (dir.), 1995, « Les stratégies éducatives en Afrique subsaharienne », *Cahiers des sciences humaines*, vol. 31, n° 3.
- (dir.), 1998, *L'École et les filles en Afrique. Scolarisation sous conditions*, Paris, Karthala.
- 1998, *L'École au Togo. Processus de scolarisation et institution de l'école en Afrique*, Paris, Karthala.
- 1999, « Les acteurs de l'offre et de la demande d'éducation en Afrique », in *Les Cahiers d'Ares*, n°1.
- LANGE M.-F. et J.-Y. MARTIN, 1995, « La socialisation par l'éducation et le travail : l'itinéraire incertain », in *Jeunes, ville, emploi. Quel avenir pour la jeunesse africaine ?*, Paris, ministère de la Coopération et du Développement.
- LANGE M.-F. et S.O. DIARRA, 1999, « École et démocratie : l'explosion de la scolarisation au Mali », *Politique africaine*.
- PROTEAU L., 1998, « Itinéraires précaires et expériences singulières. La scolarisation féminine en Côte d'Ivoire », in M.-F. Lange (dir.).
- UNESCO, 1993, *Rapport mondial sur l'éducation 1993. Comblent le déficit des connaissances. Élargir les choix éducatifs. Définir des normes de niveau*, Paris, Unesco.
- 1995, *Rapport mondial sur l'éducation 1995*, Paris, Unesco.
- 1998, *Rapport mondial sur l'éducation 1998*, Paris, Unesco.
- UNITED NATIONS, 1998, *World Population Prospects. The 1996 Revision*, New York, United Nations.

II

Santé

Santé publique

Joseph BRUNET-JAILLY (IRD*)

Les politiques de santé que nous connaissons, tout spécialement dans les pays les plus pauvres d'Afrique, ceux de l'Afrique francophone, ces politiques que pratiquent les États indépendants depuis plus d'une génération déjà, celles que financent les bailleurs de fonds, celles qui font l'objet de tant de grands titres dans les journaux de ces pays et de tant de beaux discours de leurs ministres devant les assemblées mondiales de la santé à Genève, ne se préoccupent pas tant des problèmes de santé publique que des intérêts corporatifs des professionnels de la santé (Brunet-Jailly, 2000). Il faut toutefois consentir un sérieux effort pour se dégager de cette pensée largement répandue et soigneusement entretenue selon laquelle tout serait fait, avec la meilleure bonne volonté et les meilleures compétences, pour que les malades soient pris en charge au mieux dans tous les pays, parce que l'éthique qui inspire tous les comportements médicaux est sans cesse à l'œuvre, et parce que les partis et les gouvernements n'ont de préoccupation que pour la santé de leurs populations. Deux exemples seulement :

— c'est au titre du soutien aux importations que la Côte d'Ivoire a été aidée, depuis une dizaine d'années, par l'Union européenne, à approvisionner ses formations sanitaires publiques en médicaments essentiels. Mais il est tellement important, dans ce pays, de protéger les intérêts pharmaceutiques que le ministre de la Santé n'hésitera pas, notamment en 1993 puis en 1995, à rappeler aux prescripteurs du secteur public que les malades en consultation ne doivent recevoir en médicaments essentiels que le traitement du premier jour, « le reste de ce traitement devant faire l'objet d'une ordonnance à présenter à une

* IRD : Institut de recherche pour le développement (ex-Orstom).

officine privée » et que « les agents pris en contravention de ces règles feront l'objet d'une mesure disciplinaire¹ » ;

- les professionnels de santé peuvent se mettre et rester en grève pendant une semaine entière, à Bamako et dans quelques autres villes du Mali, en se dispensant d'assurer le service minimum (avec l'accord de la centrale syndicale nationale, semble-t-il²), pour des motifs strictement corporatifs (sous le nom de « statut particulier », il s'agit d'obtenir une augmentation des salaires, une amélioration des conditions de travail, le droit de prendre sa retraite à soixante ans, un régime particulier d'hospitalisation, la gratuité des consultations et du logement), sans que quiconque, du côté des Ordres professionnels par exemple, se lève pour sauver l'honneur de ces professions ! Le Premier ministre affirmera que la grève a causé « la mort de certains malades », mais personne ne va jusqu'à imaginer qu'on puisse sanctionner les responsables directs de ces décès³.

Il y a donc visiblement de très violents conflits d'intérêts dans le secteur de la santé, et les normes qui ont été, pendant des siècles, imposées aux professionnels par la déontologie enseignée au cours de leur formation, sont désormais oubliées par beaucoup. Ceux-là guident leurs comportements sur d'autres normes qu'ils jugent probablement plus appropriées et qui n'entraînent pas leur « stigmatisation » par leurs confrères. Dans ce qui suit, nous désignons par normes des règles que l'on énonce et prétend appliquer, voire que l'on applique. Dans la vie quotidienne de la production et des échanges, comme dans celle des relations personnelles, chacun respecte plus ou moins consciemment les normes qui lui ont été inculquées par l'éducation et transmises par la culture. Mais chacun peut aussi invoquer certaines normes qu'il respecte plus ou moins et, à l'occasion, une norme qu'il ne respecte pas. En fait, les normes invoquées sont nombreuses, reflétant en particulier la diversité des valeurs, des intérêts à défendre et aussi des situations objectives. Les normes effectivement mises en pratique sont moins nombreuses que les normes invoquées.

-
1. République de Côte d'Ivoire, circulaire n° 2314/MSPS/CAB/CT1/AP du 23 août 1993, reprise deux ans plus tard par la circulaire n° 4335/MSPAS/CAB/CT1 du 5 septembre 1995.
 2. *Les Échos*, 6 octobre 1999, p. 3.
 3. La grève illimitée sans service minimum a été lancée le 4 octobre ; elle avait été précédée d'une grève d'avertissement les 30 septembre et 1^{er} octobre. Bien que le Conseil des ministres ait donné satisfaction aux revendications des grévistes dès le 6 octobre, le protocole d'accord n'a été signé que le 10, et la grève a été poursuivie jusqu'au 11 octobre (cf. *Le Jour*, 13 octobre 1999, p. 8 ; *Les Échos*, 7 octobre 1999, p. 3).

Bref, les groupes sociaux transmettent à leurs membres des normes qui créent un *habitus*⁴, c'est-à-dire un comportement acquis, caractéristique de ce groupe social, quelle que soit son étendue, et transmissible au point de sembler inné. En outre, c'est encore une position courante chez les moralistes d'admettre que « l'absence de références normatives dans la vie personnelle et sociale conduit à l'aliénation personnelle (par perte d'identité) et à un état de violence sociale (anomie) » (Höffe, 1993). Enfin, les normes mises en pratique sont probablement plus nombreuses aujourd'hui qu'elles ne l'étaient hier, parce que notre monde est désenchanté⁵ et disloqué⁶. Il convient donc de commencer par l'esquisse d'un tableau des normes dont on pourrait repérer le rôle dans les comportements des acteurs au sein du système de santé.

Diverses et nombreuses catégories de normes

Les catégories de normes qui, en première analyse, semblent jouer un rôle dans le secteur de la santé, peuvent se ranger en deux catégories : les unes sont inspirées, de façon plus ou moins directe, de l'expérience de la médecine, ou du moins de la médecine occidentale, depuis vingt-cinq siècles ; les autres sont celles que développe progressivement l'extension de la rationalité économique à des activités toujours plus nombreuses, et à laquelle la santé n'échappe pas. Il semble donc que le secteur de la santé illustre les problèmes que pose l'apparition de nouvelles normes, en particulier la nécessité de combiner ou hiérarchiser des normes d'origines diverses.

Le premier groupe rassemble des normes qui trouvent leur origine dans un combat ancien et toujours actuel de la médecine contre les charlatans. Dès le VI^e siècle avant notre ère, la critique des conceptions religieuses et magiques a ouvert la voie, par bien des disputes, à d'incontestables progrès dans les méthodes d'argumentation et de vérification (Lloyd, 1979). De ces progrès est née la démarche scientifique qui, peu à

4. Le terme est aujourd'hui associé aux publications de Pierre Bourdieu, mais on sait qu'il remonte à Aristote.

5. C'est ce qu'explique Marcel Gauchet (1999).

6. Ici, ce n'est pas le vocabulaire de Marcel Gauchet ; mais c'est bien lui qui explique que, au moins dans les sociétés occidentales dont il parle, le fait que la famille soit devenue sous nos yeux une affaire privée (alors qu'elle était une institution, dans laquelle « mon lien avec les autres obéit à une norme qui n'est pas de moi ») achève la concentration exclusive du lien social sur l'État (Gauchet, 1998).

peu (n'oublions pas les colères de Claude Bernard au siècle dernier), s'est imposée à la médecine elle-même. Se diffuse donc, de l'Ancien au Nouveau Monde et du Nord au Sud, une norme de vérité scientifique qui est fondée sur une expérimentation scientifique toujours inachevée, toujours reprise, avec des ambitions et des moyens de plus en plus importants, et une incessante discussion de résultats reproductibles. La forme dégénérée de cette norme, c'est la certitude qu'il n'y a qu'une vérité, celle qui vient de nos maîtres du Nord, la nôtre !

En corollaire à cette norme de vérité scientifique, il est une norme de qualité des soins, qui part de l'idée que ceux qui ont été bien formés à la médecine sont seuls capables de définir les conditions dans lesquelles les actes médicaux sont correctement exécutés. Naturellement, rien de ce qui concerne la pratique individuelle des « confrères », tous liés par le serment d'Hippocrate, ne doit être étalé sur la place publique, et les ordres professionnels sont là précisément pour veiller aux bonnes pratiques (respect de la déontologie, des règles de bonne pratique, tant sur le plan technique que sur le plan des relations entre confrères ou entre médecin et malade) avec toute la discrétion qui s'impose. Mais tout ce qui a trait à la politique de santé doit également être laissé à la discrétion et à la décision de la profession ou de représentants qu'elle désigne ou qu'elle contrôle. La forme dégénérée de la norme de qualité des soins est là : au lieu de contrôler la qualité des soins, il s'agit de contrôler le système de santé, pour éviter que les plaintes ne se manifestent de façon bruyante.

En corollaire à cette norme de vérité scientifique, il est aussi une norme d'éthique médicale, dont les formulations ne cessent de s'étendre et dont les invocations tendent à devenir purement allusives, sans perdre pour autant, au contraire même semble-t-il, leur pouvoir de régulation. Dans le serment d'Hippocrate, que prononcent encore beaucoup de jeunes médecins, les principes essentiels sont celui de la gratuité des soins donnés aux indigents et plus généralement de la modération des rémunérations, celui du secret médical, celui de l'indifférence à l'égard de la religion, de la race, de la nationalité, etc., du patient (tous doivent être traités de la même façon, selon le principe de justice), celui du respect de la vie humaine dès la conception et du respect des lois de l'humanité, enfin celui de la transmission du savoir médical au sein de la corporation (chacun transmet aux fils de ses maîtres). Comme le monde a beaucoup changé depuis Hippocrate, les principes éthiques ont dû être précisés et reformulés chaque fois qu'un problème nouveau se posait ou qu'une discussion surgissait. Au cours des deux dernières décennies, des domaines nouveaux immensément étendus ont été ouverts par les progrès de la biologie de la reproduction et de la génétique, notamment. Une

discussion approfondie sur l'éthique des soins médicaux est également devenue inévitable depuis que le coût des soins proposés par la science médicale dépasse de très loin les montants que nos sociétés sont disposées à consacrer à la santé (Brunet-Jailly, 1999a ; Williams, 1999). Dans ce contexte, l'éthique médicale est fréquemment invoquée aujourd'hui pour contester des décisions publiques qui restreindraient les soins gratuits ou subventionnés, c'est-à-dire financés par la solidarité nationale, à telle ou telle catégorie de la population. La forme dégénérée de cette norme est donc l'imitation pure et simple des conditions d'exercice de la médecine dans tel pays du Nord, accompagnée d'un silence assourdissant sur les principes de l'éthique, sur les conditions dans lesquelles ils sont respectés, sur les violations constatées.

La meilleure présentation de l'*habitus* de la profession médicale par la profession elle-même et pour le grand public est issue de la vision caritative que le serment d'Hippocrate donne du médecin. Toutes les grandes figures de la profession ont été mises à contribution, de l'Antiquité jusqu'aux *French doctors*, récemment distingués par l'Académie suédoise, pour présenter les médecins comme dévoués corps et âme, jour et nuit, à la lutte contre la maladie et à la plus grande compassion envers les malades. Dans les années 1930, le « colloque singulier » entre le malade et son médecin était présenté comme « la rencontre d'une confiance et d'une conscience ». Comme on l'a déjà compris, la réalité est plus complexe et les intérêts économiques affleurent avec brutalité, comme des hauts fonds, dès qu'on veut bien ne pas s'en laisser conter.

Que la rationalité économique pénètre des domaines que l'on croyait régis par les bons sentiments n'est peut-être une grande découverte que pour ceux qui préféreraient mettre l'accent sur ceux-ci plutôt que celle-là. Car, tout de même, l'introduction de modalités de paiement particulières dans le code de déontologie ne pouvait pas ne pas être interprétée par les éthiciens comme un coup de force ! Mais on lit de nos jours des argumentations bien plus directes, pour ne pas dire franchement rustiques :

« la question finale qui se pose est de savoir si les Maliens veulent une médecine privée de qualité ou une médecine au rabais. Si effectivement nous voulons avoir le choix entre aller à l'hôpital ou dans une clinique privée pour une meilleure prestation, qui doit payer la différence de coût ? Ce ne sera certainement pas le praticien privé, qui a avant tout le souci de rentabiliser son entreprise pour faire face aux multiples dépenses incompressibles et rembourser éventuellement les prêts qui lui ont permis de s'installer⁷. »

7. Dr Bokar Sall, in *L'Essor*, 8 février 1988, p. 8.

Voilà qui est clair : il y a bel et bien, dans le corps médical, une norme de l'intérêt, avec tous les *habitus* qui en découlent, au point qu'on peut en venir à ignorer telle ou telle autre norme. Comme l'un des exemples cités en introduction nous l'a rappelé, une norme de l'intérêt dirige aussi les comportements du personnel soignant dans le secteur public, et tout aussi naturellement dans le secteur privé. Les professions médicales sont comme les autres, elles doivent d'abord nourrir leur homme. Les professions de santé sont même parmi celles qui créent les plus grands espoirs, les plus grandes attentes, dans les familles des jeunes en cours d'études. Et, après avoir été supporté par ces attentes, chaque médecin devra y répondre libéralement, si l'on ose dire.

Il faut aussi faire une place à une norme du corporatisme qui a commencé à apparaître dans le personnel subalterne et professionnel du secteur public de la santé à l'époque coloniale, où le simple fait d'entrer dans le système, fût-ce comme planton, était une chance et permettait d'accéder à une promotion. Le personnel politique des États découvrant l'indépendance dans les années 1960 a, en très grande partie, été formé dans les rangs d'un syndicalisme immédiatement politisé. Après les indépendances, il n'est plus guère resté dans les organisations syndicales que le personnel de second choix et le corporatisme le plus étroit, puisque les grands frères étaient au pouvoir. Et, aujourd'hui, les écoles de formation d'infirmières et de sages-femmes étant dans un état pitoyable, les seules normes qui sont transmises à ces professions sont, sur le plan privé, celle de l'« arrangement » (tous les petits trafics qu'autorise l'exercice de la profession dans les formations publiques : pratique privée clandestine, mais bien tolérée, perception indue d'honoraires, petits vols de matériel et de médicaments dans les établissements publics pour les revendre dans la pratique privée, etc.) et sur le plan collectif, celui du corporatisme. Les résultats, d'ailleurs, sont là : dans les pays d'Afrique francophone, le salaire moyen des agents de l'État est, en proportion du produit national par habitant, très supérieur à ce qu'il est dans les pays d'Asie à faible revenu (Banque mondiale, 1989 ; pour le cas du Mali, voir J. Brunet-Jailly, 1995). Et la revendication d'avantages nouveaux se combine avec le refus de toute rémunération au mérite, de tout avancement au choix. Définissant « l'État autogéré » comme celui dans lequel seul compte le bien-être des fonctionnaires, J. P. Azam a conclu, à partir de données de 1987 : « les champions de l'autogestion de l'État dans l'échantillon considéré ici sont des pays membres de la zone franc, tels le Burkina Faso, le Tchad, le Mali et la Côte d'Ivoire » (Azam, 1995).

Faut-il ranger ici, comme corollaire de la norme de l'intérêt économique, ou aurait-il fallu citer déjà plus haut lorsqu'il était question de la qualité des soins, cette norme de la tutelle publique qui, dans certains pays lourdement pénalisés par une longue pratique de la confusion entre l'État, le parti et la société, définit tous les comportements des cadres ? Ce qui est sûr, c'est que la tutelle publique sur tout ce qui concerne la santé est défendue par la profession médicale comme le seul moyen de contrôler la qualité des prestations par le biais d'une série de procédures (autorisations, normes d'équipement, de personnel, visites de conformité, prix imposés, etc.) qui sont censées compléter les activités des ordres professionnels. Ce qui est sûr aussi, c'est que les professions médicales, comme les métiers de l'administration en général, ont été le moyen pour les aînés sociaux de placer des jeunes dans les rouages de la société coloniale, pour qu'ils y fassent leur chemin (Memel-Fôté, 1999), et donc de parvenir aux commandes dans la société post-coloniale, ce qui est advenu. Héritage parfaitement intériorisé de l'administration coloniale française, cette norme de la tutelle publique a permis de concentrer tous les financements extérieurs sur la bureaucratie, et donc peu ou prou sur les bureaucrates⁸, et d'étouffer les initiatives privées, sauf si, confessionnelles, elles devaient être tolérées pour orner l'image du pays à l'extérieur⁹, et sauf si, ostensiblement lucratives, elles manifestaient la réussite incontestable de l'*establishment* médical dans l'imitation de ce qui se fait à Paris ou à Bordeaux¹⁰. Il en résulte qu'aujourd'hui encore, dans plusieurs pays, les comportements des cadres moyens et supérieurs restent totalement dépendants des moindres signaux du système parti-État (voir par exemple Barbé, 1999).

Parfaitement compatible avec les normes de l'intérêt économique, du corporatisme et de la tutelle publique est enfin la norme de la dépendance : de la même façon que les agents de l'État ne sont plus jamais « dans les conditions » qui leur permettraient de faire ce qu'on attend d'eux – de sorte que tous les projets ne peuvent être mis en œuvre que grâce aux suppléments de rémunérations qu'ils prévoient et distribuent généreusement, faute de quoi les agents de la santé se diraient « frustrés » –, les États ne peuvent plus vivre sans projets. Ils en sont devenus dépendants pour le fonctionnement courant de leurs adminis-

8. On ne parle pas ici des détournements, encore qu'on ne doive pas les oublier ; mais il faut ouvrir les yeux sur l'importance des activités de formation, de recyclage, des bourses, etc., toutes formes de suppléments de salaires jalousement réservées aux agents de l'État, dans les financements des programmes de santé de la Banque mondiale (pour un exemple, voir J. Brunet-Jailly, 1995).

9. Par exemple au Cameroun.

10. C'est la voie ivoirienne par excellence.

trations et pour la redistribution qui constitue à elle seule toute leur assise sociale¹¹. Il faut même considérer que l'ajustement structurel, période extraordinairement favorable à l'augmentation de l'aide extérieure au secteur de la santé, a été l'occasion d'accentuer les travers de cette tendance des États à acquérir de l'aide, toute l'aide qui peut être obtenue, en répondant immédiatement et dans les termes qui conviennent à toute sollicitation de la « communauté internationale », où l'on oublie trop souvent que les bailleurs sont concurrents. La dépendance économique des pays pauvres à l'égard de l'aide se double alors d'une totale abdication de l'intelligence nationale devant les modes en cours chez les bailleurs : cette attitude n'a strictement rien à voir avec quelque notion de développement que ce soit, mais elle est devenue la norme des États francophones d'Afrique.

Mais la rationalité économique joue aussi sur les comportements des malades. Depuis qu'il est devenu banal, dans la profession, de faire payer à chacun tout ce qu'il peut payer (et donc de développer sélectivement une offre de prestations sanitaires pour ceux qui peuvent les payer au prix fort), la fixation des prix est considérée comme un moyen de réguler et d'orienter la demande : décourager la demande non justifiée, diriger celle qui l'est vers la formation la plus susceptible d'y répondre¹². C'est faire peu de cas de l'asymétrie de l'information entre le malade et le professionnel de santé. Le malade n'a guère de moyens d'apprécier la qualité objective des prestations qu'on lui propose ; en fait, il apprécie la qualité sur des critères qui sont largement indépendants de ceux qu'utilise l'expertise professionnelle ou scientifique. Ainsi, pour lui, certaines affections relèvent de la médecine traditionnelle et, dans les formations sanitaires modernes, la connaissance personnelle d'un agent ou la chaleur de l'accueil ont plus d'importance que la bonne exécution du geste qui pourrait sauver. Du fait que l'information et l'éducation en matière de santé sont systématiquement limitées à la portion congrue dans la pratique courante, qu'elle soit publique ou privée, traditionnelle ou moderne (il vaut mieux que le malade fasse confiance, plutôt que d'adhérer de toute son intelligence), et tout spécialement dans les pays pauvres, où le médecin comme le guérisseur veulent apparaître comme détenteurs d'une science inaccessible au commun des mortels, et comme tout l'effort d'acquisition de la clientèle porte sur les apparences (Memel-

-
11. On n'en parle guère depuis que la bonne gouvernance est à la mode ; mais l'idée selon laquelle le pouvoir et la richesse à laquelle il donne accès doivent être partagés, et d'abord avec les proches, est ancrée dans les traditions les plus anciennes. Cf. pour la tradition mandingue, Bagayogo (1987) ; pour des exemples célèbres, voir notamment Losch (1997) ou Ekanza (1997).
 12. C'est là une des règles que préconise la Banque mondiale, cf. J. Brunet-Jailly (1999b).

Fôté, 1999), on peut dire que la norme est celle du prix comparé pour des prestations non comparables.

Jouer des normes : le jeu des acteurs sociaux

Ce sont les acteurs sociaux qui mettent en œuvre les normes, soit qu'ils les appliquent, soit qu'ils les invoquent sans les appliquer. Mais tous les acteurs sociaux n'ont pas le pouvoir d'en appeler, pour justifier leur action, à toutes les normes : au contraire, certains sont mieux armés que les autres dans ce jeu. Sans prétendre donner ici une description exhaustive de la manière dont les normes sont utilisées par les acteurs sociaux, nous pouvons considérer quelques exemples importants.

À les en croire, toutes les attitudes des professionnels de santé, largement guidés par les médecins, sont officiellement justifiées par la norme de vérité scientifique (en pratique, le respect des conduites à tenir enseignées par les facultés) et par la norme de qualité des soins (c'est-à-dire en pratique l'imitation aussi fidèle que possible des conditions d'exercice et de rémunération des pays du Nord, spécialement de la France) ainsi que par l'intérêt des malades (qui serait défendu au mieux non pas par ces derniers eux-mêmes, mais par le respect d'une éthique médicale dont seul le corps médical saurait parler).

Dans la pratique, la norme de vérité scientifique subit bien des affronts : n'est-il pas surprenant tout de même que, en Côte d'Ivoire, où l'activité de la médecine traditionnelle, avec tout son spectre qui va de l'application de connaissances sur les propriétés curatives des plantes ou sur les conditions favorables à l'atténuation de certains symptômes psychiatriques par exemple jusqu'aux activités de simples charlatans ou de groupes de prière, aucun procès en exercice illégal de la médecine n'ait été engagé depuis l'indépendance (Berche, 1999) ? Certes, il n'est pas injustifié de parler de syncrétisme médical (Memel-Fôté, 1999), et certains grands patrons de la médecine et de l'anthropologie françaises font de curieuses courbettes devant des tradithérapeutes¹³. Mais n'avons-nous vraiment rencontré aucun escroc dans les professions médicales, ou bien sommes-nous devenus incapables de les démasquer et de les condamner ? Et, pour considérer un second exemple : n'est-il pas surprenant que, à Dakar, l'enseignement de la médecine tropicale soit resté une spécialisation jusqu'au milieu des années 1980 ?

13. Lors d'un colloque « Médecine traditionnelle et sida » organisé à Bamako en 1993.

Si donc la norme de vérité scientifique paraît souvent bafouée, la norme de qualité des soins donne lieu à des réalisations, mais qui sont visiblement surdimensionnées : fallait-il vraiment un hôpital spécialisé en cardiologie infantile à Abidjan ? Fallait-il vraiment reconstruire un hôpital ophtalmologique neuf à Bamako ? Fallait-il vraiment que l'hôpital de Tombouctou soit équipé d'une climatisation centrale ? Visait-on vraiment la qualité des soins ou le prestige des bailleurs et la vanité des bénéficiaires ? Quant à la qualité courante des prestations fournies, elle est au contraire un sujet tabou, et seule la Banque mondiale¹⁴ et telle ou telle Faculté de médecine, lorsqu'il se trouve en son sein quelque enseignant courageux, peuvent émettre quelques observations sur ce sujet.

Derrière les positions officielles que prennent les professions de santé se fait donc jour, en pratique, une stratégie qui vise essentiellement à conserver un contrôle total du système de santé et à développer l'offre de services dans tous ses aspects. L'imitation d'un modèle étranger devient la forme pratique des normes de vérité scientifique, de qualité des soins et d'éthique médicale. Il suffit de dire « nos malades, comme ceux du Nord, ont droit à ces soins », pour emporter l'adhésion ; et les bailleurs, qui cherchent des projets pour placer leur aide, et les experts, qui cherchent des consultations pour vivre, et les bâtisseurs et les fournisseurs de matériels, de renchérir en chœur ! Derrière ce jeu, c'est celui des intérêts matériels et professionnels qui se révèle.

C'est aussi toutefois, au moins dans les pays d'Afrique noire francophone, l'influence d'une confiance assez mal assurée dans les vertus de la médecine moderne et d'une adhésion individuelle persistante aux représentations traditionnelles de la maladie, de sa nosologie, de son étiologie, de son cours naturel, des thérapeutiques efficaces : il faut voir les professionnels de la santé moderne de la moderne Côte d'Ivoire recourir aux tradipraticiens (Memel-Fôté, 1999) ; il faut voir comment ces professionnels savent à Brazzaville orienter les malades vers les tradipraticiens pour certaines affections qui leur échappent (Gruénais, 1985). Cependant, l'organisation de la profession reste très forte, avec ses piliers que sont dans chaque pays la Faculté de médecine et son doyen, le ministre de la Santé et toute son administration, les ordres professionnels, le médecin du chef de l'État, etc., et toute cette diplomatie secrète dans laquelle excellent les médecins courtisans. Les intérêts de la profession sont bien défendus.

Les malades, de leur côté, sont bien incapables de proposer ou de revendiquer l'application de normes originales au moment de la maladie,

14. Mais sa règle d'or est d'obtenir le « consensus » sur ses projets, c'est-à-dire l'accord des professionnels de la santé, cf. J. Brunet-Jailly (1999b).

car ils sont alors essentiellement accaparés par l'angoisse qu'elle provoque et méfiants à l'égard de leurs compatriotes professionnels de la santé moderne. Ils sont aussi fortement attirés par les représentations traditionnelles de la maladie et par les opportunités de diagnostic et de traitement peu coûteux qu'offrent les praticiens de la médecine traditionnelle (norme du prix comparé pour des prestations non comparables), depuis les dépositaires de connaissances effectivement transmises de génération en génération jusqu'aux charlatans les plus éhontés, en passant par les guérisseurs, sorciers, expérimentateurs, bonimenteurs, marabouts, sans oublier les assemblées de prière qui produisent des guérisons, etc.

Plus grave, les malades ne sont pas défendus par les hommes politiques, quoi qu'on en dise : devant « nos braves populations », chacun d'eux trouvera quelques phrases pour faire entendre qu'il compatit et se soucie, mais cet intérêt ne va pas au-delà de l'inauguration d'un nouveau centre de santé, ce qui tout de même n'est pas très fréquent. En revanche, là où les politiques se décident, dans les débats budgétaires par exemple, on fera confiance aux collègues médecins ou aux consignes du parti. D'ailleurs, il faut bien le dire aussi, le niveau de l'assistance technique et de l'expertise est souvent extrêmement décevant : les programmes financés ces dernières années par la Banque mondiale en Afrique de l'Ouest ont eu pour caractéristique commune de développer les échelons d'une pyramide bureaucratique de la santé publique, donc de créer des formations nouvelles – ce qui permet de dépenser de grands montants d'aide – sans aucun vrai débat sur l'intérêt de cette stratégie du point de vue de la santé publique¹⁵.

Tout le bruit fait autour de la participation de la population à la solution de ses problèmes de santé n'a en rien contribué, depuis plus de vingt ans (Conférence d'Alma Ata, 1978), à un progrès dans la participation. Ce sont en effet les agents des ministères de la Santé – grands boubous¹⁶ et gros jupons¹⁷ – qui sont venus, avec les assistants techniques de l'Unicef, dans des véhicules quatre-quatre flambant neufs payés par la Banque mondiale, expliquer aux populations que si elles s'organisaient en association, élaient un président, votaient des statuts contenant telle et telle disposition, on leur construirait un centre de santé : applaudissements, photos, nos braves populations sont enthousiastes ! Et pourtant : rien qui ressemble en quoi que ce soit à la mobilisation des compétences et des énergies de la base, rien d'autre une nouvelle fois que les activités

15. J. Brunet-Jailly, 1998, « Health and aid in West Africa », article proposé à *Social Science and Medicine*.

16. Comme on dit en Afrique de l'Ouest pour les grands messieurs.

17. Comme on dit en Haïti pour les grandes dames.

de l'État-parti. Les populations connaissent : elles ont été flouées plus d'une fois, il aurait fallu régler beaucoup d'anciens contentieux avant de leur proposer quoi que ce soit (Tinta, 1997). C'est donc dans une direction toute différente qu'il fallait repartir : en faisant confiance à des initiatives spontanées, si toutefois elles apparaissaient. Or, le mouvement de libéralisation économique du début des années 1990, accompagné ici et là de libéralisation politique, ouvrait des perspectives que certains cadres de la société civile ont su saisir. C'est ce qui s'est produit à Bamako à partir d'une première expérience de centre de santé communautaire géré par une association de quartier (voir notamment Ag Ikhane *et al.*, 1997 et Le Jean, 1997), et ailleurs au Mali autour de médecins de campagne soutenus par les collectivités locales qu'ils allaient desservir (Anaheim-Jamet *et al.*, 1997) ; l'expérience s'est aujourd'hui étendue à Madagascar et en Côte d'Ivoire, notamment (Barbé et Tano-Bian, 1997 ; Escalon, Barbé, Ortiz et Eono, 1997 ; Barbé, 1997).

Les pouvoirs publics, qui se présentent à l'opinion publique et internationale comme si leurs ministères de la Santé géraient l'ensemble du domaine des soins, qu'il soit public ou privé, en quantité comme en qualité, et y compris par la formation et la supervision des personnels et des établissements, ne font en réalité rien de tout cela. Leur ambition de tout régenter (norme de la tutelle publique) se traduit en pratique par une activité purement bureaucratique de réglementation, sans qu'on considère jamais la capacité effective de l'administration à faire appliquer ses textes. Or cette capacité est extrêmement limitée, voire nulle : par exemple, quel ministère de la Santé connaît le nombre et la localisation des cabinets médicaux ou infirmiers privés, et le nom du professionnel qui en est responsable ? Cette incapacité est révélée par le soin mis à faire croire à l'opinion que le monde entier concourt à aider le pays : si l'on en croit la presse, les ministres de la Santé passent leur temps à recevoir des dons, à signer des accords de crédit, à inaugurer des établissements nouveaux.

Si l'on cherche, derrière les apparences, les normes implicites de l'action des pouvoirs publics dans le domaine de la santé, en analysant des résultats objectifs, on met en évidence les suivantes : éviter le scandale public qui pourrait avoir des conséquences politiques (sur des domaines sensibles comme les épidémies), acquérir de l'aide (norme de la dépendance : la santé étant un candidat privilégié aux yeux des bailleurs de fonds, toujours préoccupés de savoir que faire des sommes considérables qui doivent être injectées pour réaliser l'ajustement), enfin

et surtout protéger les revenus professionnels et les profits pharmaceutiques (norme du corporatisme)¹⁸.

Malgré l'importance de l'aide internationale (à eux seuls les engagements de la Banque mondiale dans le secteur de la santé ont connu une croissance exponentielle au cours des quinze dernières années ; voir Stout, 1997), l'expertise internationale ne met pas en application les solutions particulières que ses capacités d'analyse lui ont pourtant permis de formuler. Pour sa part, l'OMS n'a plus l'expertise incontestée qui a été la sienne pendant quelques décennies, et les pamphlets ont fusé ces dernières années (par exemple Deveaud *et al.*). En outre, si la Banque mondiale, par son secteur de recherche sur la santé, la population et la nutrition, a conquis la première place en matière d'expertise, elle n'applique pas, dans les opérations qu'elle finance, les principes qu'elle dégage de ses analyses scientifiques (Barlow, 1997).

Pourtant, la Banque mondiale a vite appris quelles étaient les difficultés de la réforme nécessaire des services de santé. Elle a dégagé une méthode de choix des priorités de santé publique pour les pays en développement (Jamison, 1993 ; Banque mondiale, 1993). Elle a proposé de jouer sur la libéralisation du secteur de la santé, sur l'autonomie de gestion au sein même du secteur public et sur la politique des prix pour modifier les structures du système de santé et donc les rôles respectifs des différents acteurs. Elle s'est souciée de l'efficacité de ses interventions, portant un jugement empreint d'une grande modestie et définissant des moyens d'améliorer ses actions. Après tant de déclarations de politique sectorielle, elle s'est interrogée sur la réelle volonté de ses partenaires de réformer les systèmes de santé (Brunet-Jailly, 1999b).

Mais, dans la pratique, il faut placer l'aide. La norme de vérité scientifique ne sert plus, alors, que d'ornement au fronton d'un bailleur qui, comme les autres, cherche à placer son aide sans regarder plus loin, et se contente d'obtenir l'accord des États sur les prêts qu'il leur fait. Ces États sont indépendants, leurs dirigeants signent des accords en respectant un grand cérémonial, soit. Nous sommes dans un système, celui de la dépendance.

Malgré la multiplicité de leurs interventions, les ONG ne mettent pas non plus en application des normes particulières dans le domaine de la santé. Cela tient en partie à la formation – très insuffisante, notamment en santé publique dans le contexte du sous-développement – des médecins qui sont chargés de concevoir, diriger et évaluer les projets des ONG. Cela tient aussi au financement des projets que les ONG exécutent

18. Brunet-Jailly, 1998, « Health and aid in West Africa », art. cit. ; voir aussi l'exemple hautement significatif décrit par A. Tano-Bian, 1997.

(norme de la dépendance). Cela tient enfin au contrôle auquel les États essentiellement non démocratiques de l'Afrique francophone soumettent les ONG, qui ne doivent en rien représenter une tentative d'auto-organisation de la société civile (norme de la tutelle publique interprétée comme le contrôle total du système, de sorte qu'aucune critique, aucune plainte ne s'en échappe).

Bref, jouer des normes revient à invoquer des normes pour faire prévaloir des intérêts : il faut entendre « jouer des normes » au sens de « jouer des coudes ». La notion n'est donc pas aussi intéressante ici qu'elle paraît l'être dans d'autres secteurs, où elle permettrait, semble-t-il, d'être plus pertinent en évitant de « parler uniquement en termes d'intérêts ». Quant à la capacité à jouer des normes, elle tient en grande partie à l'organisation dont dispose chaque catégorie d'acteurs, et ils sont très inégaux à cet égard :

- les médecins sont tous organisés en ordres, censés veiller au respect des normes de qualité et d'éthique médicale, mais les ordres ne font que le travail d'un syndicat, c'est-à-dire ne s'occupent que de faire respecter au mieux la norme de l'intérêt économique ;
- les malades ne sont jamais organisés ; même les associations de malades du sida n'ont déjà plus le poids qu'elles ont pu avoir il y a quelques années ;
- les pouvoirs publics pèsent toujours beaucoup, en raison de l'idée selon laquelle la politique publique est seule capable de prendre en compte certains objectifs sociaux¹⁹ ; ils pèsent d'autant plus sur tous les autres acteurs qu'ils sont eux-mêmes sous la coupe du parti unique ou d'un parti majoritaire bénéficiant de l'appareil d'État ;
- les ONG du monde francophone, où les citoyens n'ont pas l'habitude de se cotiser volontairement pour résoudre leurs problèmes, et où le mécénat d'entreprise en est à ses premiers vagissements, et probablement beaucoup d'ONG des autres pays d'Europe également, sont dans la main des pouvoirs publics et des bailleurs, car c'est de là que viennent leurs plus importants financements.

Par rapport à cette situation générale, la création au début des années 1990 au Mali d'un premier centre de santé communautaire à l'initiative d'une association spontanément constituée dans ce but, puis la diffusion extrêmement rapide de ce modèle, le tout avec un soutien technique et financier extérieur minimal, est un phénomène extrêmement intéressant.

19. L'expérience montre que les politiques publiques de la santé, au moins en Afrique de l'Ouest, n'ont fait que protéger des intérêts qui ne sont pas ceux de la santé publique, cf. Brunet-Jailly (2000a).

Au risque de paraître simpliste, il semble donc que, dans le secteur de la santé, les normes revendiquées par les rares acteurs capables de s'exprimer ne sont qu'un rideau de fumée permettant de masquer la domination sans partage de l'offre sur la demande (il s'agirait donc d'un cas patent d'instrumentalisation des normes). Cette domination permet non seulement de garantir aux professionnels du secteur de la santé des revenus d'un niveau totalement injustifié compte tenu du niveau de vie des pays considérés, mais encore d'orienter l'offre vers des prestations, des affections et des types de formations dont une certaine expertise internationale – celle qui sait se montrer indépendante – a abondamment montré depuis des décennies qu'ils ne sont pas prioritaires.

La domination de l'offre sur la demande tient en partie, d'ailleurs, à ce que la demande spontanée est très faible : les consommateurs ne sont pas disposés à consacrer de grandes sommes aux soins, que ce soit par fatalisme ou parce que la médecine moderne a, depuis l'origine, été présentée comme un bienfait gratuit et obligatoire des colonisateurs. Lorsqu'il s'est agi, pour les professionnels libéraux, de créer le marché de leurs prestations et produits, il a fallu – et il faut aujourd'hui encore – faire un énorme effort de publicité : ce sont donc les équipements, prestations et traitements « à la mode » qui sont développés, au détriment de tout ce qui est susceptible de répondre à une demande quotidienne de soins élémentaires, peu spécialisés, peu coûteux, peu rémunérateurs.

Il n'y a donc pas de régulation des acteurs par les acteurs eux-mêmes, même sur le plan de la déontologie la plus élémentaire. Il n'y a pas non plus de régulation par la confrontation des acteurs, ni entre l'État et les professions (les ministères de la Santé ne représentent que les professionnels de santé ; les cadres des administrations sanitaires étant dans la main des « grands patrons », professeurs de médecine/chefs de service hospitaliers), ni entre l'État et les malades ou la population (même s'il y a débat au Parlement, seuls les députés-médecins interviennent, on s'en remet à eux, ils ne toléreraient d'ailleurs pas qu'il en soit autrement), ni entre la profession et les malades (compte tenu du paternalisme médical, et de l'angoisse du malade, ce dernier ne peut voter que par les pieds). Il n'y a pas de régulation par les acteurs extérieurs, notamment parce que les bailleurs (bi- ou multilatéraux) sont avant tout soucieux d'entretenir la fiction qu'ils traitent avec des États souverains qui décident en toute liberté d'emprunter auprès de tel ou tel (et ces États ne se privent aucunement de mettre les bailleurs en compétition), et parce que l'OMS s'est déconsidérée à courtiser les ministres sans être capable ensuite de financer leurs projets. Le seul élément nouveau est, semble-t-il,

l'apparition d'une forme de « contrôle profane » dans les centres de santé « communautaires » à proprement parler.

Quelques conséquences de cette situation doivent être indiquées avant que les grandes lignes d'une politique alternative, d'une politique de « santé publique » à proprement parler, soient tracées. Ces conséquences se résument en un mot : les politiques que nous connaissons n'ont fait que créer, entretenir et agrandir les inégalités structurelles dans la prise en charge de la maladie.

Les inégalités structurelles

Cette partie ne prétend pas à l'originalité : toute personne qui veut bien s'informer se convaincra facilement des profondes inégalités qui caractérisent la prise en charge des malades (Brunet-Jailly, 2000b). Ce qu'il faut comprendre, c'est que ces inégalités ne sont pas le fait d'un hasard malheureux, ni l'exception qui confirmerait le bon fonctionnement du système dans son ensemble et l'immense dévouement des praticiens : ces inégalités sont bâties par le jeu même des normes qui construit tout le système de santé.

Les inégalités structurelles sont coulées dans le béton : non seulement les cathédrales hospitalières engloutissent plus de la moitié du budget public de la santé dans la plupart des pays d'Afrique francophone, non seulement elles ne traitent en pratique que la clientèle des capitales, nettement plus riche que la clientèle des campagnes, mais encore elles se spécialisent de façon totalement anarchique et inconsidérée dans des activités qui n'intéressent en rien la santé publique. Le procès des hôpitaux, du point de vue de la santé publique, a été fait depuis longtemps par les spécialistes de la Banque mondiale (World Bank, 1975 ; Barnum et Kutzin, 1993), et cette dernière a eu le mérite de conserver, jusqu'à ces toutes dernières années, l'attitude conséquente qui consistait à ne pas financer de nouvelles créations, ni même des extensions, ni même des rénovations des grands hôpitaux urbains. Cela n'a pas empêché les aides bilatérales²⁰, ou l'Union européenne, de répondre aux demandes des *establishments* médicaux relayés par les gouvernements. Que, dans le cadre des programmes décennaux préparés depuis cinq ans dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest, la Banque mondiale ait incité à présenter des

20. France, Italie, Japon, notamment.

propositions de financement pour les hôpitaux²¹ signifie essentiellement qu'il fallait trouver un moyen d'augmenter sensiblement le volume des financements engloutis par la santé : aucun argument nouveau concernant la santé publique n'a été avancé pour justifier la reprise de l'investissement hospitalier.

Les inégalités structurelles sont coulées dans les choix de politique sanitaire. Ainsi, tout récemment, la Côte d'Ivoire s'est battue pour être, avec l'appui de la « communauté internationale », le premier pays d'Afrique à « offrir la trithérapie » à ses malades du sida (en pratique elle est parvenue au bout de deux ans à subventionner le traitement pour 300 malades – concentrés dans la capitale – sur 4 000 au bas mot ; on avait parlé initialement de soigner 4 000 malades sur peut-être 12 000 et d'y consacrer 32 milliards de francs CFA annuellement), mais ce pays n'est pas capable, même dans sa capitale, d'assurer à toute femme enceinte dont l'état l'exige une césarienne bien faite, et en temps utile, qui sauverait sa vie et peut-être aussi celle de son enfant, ni de vacciner systématiquement les générations de nourrissons (Akoï Azizi *et al.*, 1999 ; Portal *et al.*, 1999 ; Ouattara *et al.*, 1999 ; Ortiz *et al.*, 1999). On voit encore ce pays, mais aussi le Mali par exemple, fixer par arrêté du ministre des Finances les tarifs des honoraires médicaux de la pratique privée : comme cette disposition ne peut pas avoir pour but de protéger les finances publiques, puisque ces dernières ne prennent pas ces honoraires en charge, ni directement ni par l'intermédiaire de caisses d'assurance maladie, il faut comprendre qu'elle est faite seulement pour défendre les intérêts des professionnels exerçant dans le privé. Et quel est le niveau de ces honoraires ? En ordre de grandeur, pour une consultation de généraliste, le tiers du salaire minimum mensuel garanti ! Ne crée-t-on pas intentionnellement, de cette façon, des inégalités structurelles inacceptables ? Enfin, lorsque ces pays créent des assurances sociales, les salaires du personnel qui y est embauché et les autres dépenses de fonctionnement représentent plus de la moitié des recettes (contre 6 à 10 % dans les institutions équivalentes des pays développés) : l'objectif est clairement le bien-être des agents de l'État, non celui des assurés.

Les inégalités structurelles sont aussi coulées dans les politiques d'approvisionnement pharmaceutique. Alors que dans plusieurs pays d'Europe²², les médicaments génériques représentent environ la moitié de la consommation pharmaceutique totale, en particulier parce que les hôpitaux ont adopté une liste restreinte et s'approvisionnent essentiellement en médicaments génériques, la part de ces produits est déli-

21. En particulier au Mali et au Sénégal.

22. Allemagne et Pays-Bas notamment.

bérement limitée à 5 ou 10 % du marché dans des pays considérablement plus pauvres, ceux de l'Afrique de l'Ouest francophones en particulier. Alors que la Banque mondiale intervient massivement dans ce secteur depuis vingt ans, elle a visiblement eu pour premier souci, sur ce point, de protéger les revenus pharmaceutiques privés et l'emploi dans les sociétés d'État chargées de l'importation et de la distribution des médicaments²³. On a cité plus haut les circulaires parfaitement explicites du ministre de la Santé de Côte d'Ivoire : l'objectif est de préserver le chiffre d'affaires et les marges des pharmaciens d'officine.

Et pour conclure sur les inégalités structurelles, les systèmes de santé publics de plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest – notamment ceux de Côte d'Ivoire, de Guinée et du Bénin, tous ceux sur lesquels l'étude a été faite – contribuent à la redistribution en faveur des riches et au détriment des pauvres²⁴ !

Les inégalités sont construites dans le système de santé et précisément par le « jeu des normes » au sens que nous avons donné à cette expression : c'est la qualité des soins qui est invoquée par les médecins pour justifier des tarifs d'honoraires inabordables pour le commun des mortels ; c'est la qualité des produits qui est invoquée par les pharmaciens pour justifier l'approvisionnement en spécialités aussi coûteuses que possible ; c'est l'égalité des droits des malades du Nord et du Sud qui est invoquée par les politiciens du Nord et du Sud pour justifier l'ingérence humanitaire, et des choix de politique de santé qui favorisent les technologies que les pays du Nord peuvent vendre ; c'est la responsabilité de l'État en matière de santé qui est invoquée pour mener une politique de protection des revenus des professionnels de santé, qu'ils soient commerçants, libéraux ou salariés. Les normes ne sont que prétextes, elles ne font qu'habiller les discours qui présentent et justifient des mesures contraires à leur esprit.

Admettons que cette situation provient en partie de ce que le regard du clinicien est entièrement centré sur ce malade qui est devant lui, et de ce que rien ne prépare les médecins à considérer les problèmes qui n'apparaissent que lorsqu'on s'intéresse à des populations (Roemer, 1984). Mais alors, tirons immédiatement la conclusion qui s'impose : cette situation détestable provient de ce que la société abandonne aux cliniciens la résolution de problèmes qui dépassent de très loin leurs compétences. Et dans les pays francophones d'Afrique subsaharienne, elle provient de l'influence soigneusement construite et entretenue des « mandarins »

23. Tel est à l'évidence le cas au Sénégal et au Mali.

24. Voir les résultats dans : Castro-Leal *et al.* (1998) ; Demery L. (1997) ; République du Bénin (1998).

français sur les Facultés de médecine, sur les ministères de la Santé et sur les chefs d'État et leur entourage : hélas, ces mandarins n'ont jamais eu d'autre idée que de reproduire là-bas le système médical français (non seulement le complexe hospitalo-universitaire, mais aussi le contenu de l'enseignement – on a cité plus haut l'exemple de Dakar dans les années 1980 – et la prescription en spécialités, et la collusion avec les laboratoires pharmaceutiques, etc.).

Il est temps de prendre au sérieux l'esprit des normes et de se souvenir de celles que la tradition médicale occulte : la justice par exemple. L'éthique n'exige pas que le médecin mette tous les moyens fournis par la solidarité nationale au bénéfice de ce malade qui est devant lui. Elle exige au contraire que les traitements soient distribués dans la justice (Jouana, 1992). Y parviendrait-on par la libéralisation qui est à l'ordre du jour ?

Libéralisation et démocratisation

La libéralisation a été le leitmotiv des prescriptions politiques des bailleurs de fonds, dans tous les domaines, depuis les années 1980. Et la démocratisation a été l'antienne des années 1990. Il serait dangereux toutefois de prétendre que démocratisation et décentralisation sont simplement des « normes extérieures » : d'une part, il existe des minorités politiques qui demandent depuis longtemps la démocratisation des régimes autoritaires que l'extérieur soutient depuis les indépendances ; et, d'autre part, il n'y aura pas de développement tant que les élites locales n'auront pas fait elles-mêmes l'articulation entre développement, démocratisation et décentralisation (Mamdani, 1998). En revanche, il faut se demander si ce contexte est favorable à la réduction des inégalités structurelles dans la santé, et au retour à une application effective des normes héritées d'une tradition médicale multiséculaire.

Dans le secteur de la santé, rien ne ressemble aujourd'hui à ces organisations sociales et instances de médiation, éventuellement mises en place par les pouvoirs publics, qui seraient alors eux-mêmes susceptibles de reconnaître leur existence et leur fonction d'intérêt public. Il n'y a ni médiation ni régulation dans le secteur de la santé, mais une lutte pour la défense d'intérêts matériels particuliers. En réalité, les facteurs déterminants d'une évolution du secteur de la santé semblent être étroitement liés à ces intérêts, et strictement économiques : l'évolution des effectifs

des professions médicales depuis les indépendances, d'une part, et la faillite des systèmes publics de santé, de l'autre.

Les pouvoirs publics ont évidemment cherché à limiter les conséquences de ces deux faits majeurs. Ainsi, pour lutter contre la concurrence que les nouveaux diplômés feraient aux anciens, c'est-à-dire pour protéger les rentes de ces derniers, ils ont légiféré sur les tarifs (cf. ci-dessus) et sur les conditions d'installation (superficie et organisation des locaux, équipements – en particulier équipements de confort : climatisation par exemple –, effectif minimum de personnel par qualification, etc.²⁵). Ces dispositions invoquent la qualité des soins, mais dans un objectif clairement malthusien : il faut rendre difficile l'installation des jeunes diplômés. La Banque mondiale, qui a essayé de suggérer des aides à l'installation (information, crédits, subventions, etc.²⁶), n'a jamais longtemps persévéré dans cette direction²⁷. De même, pour lutter contre la faillite des systèmes publics, ruinés par le corporatisme insensé de ses agents et par la corruption, ils ont dirigé vers lui, au mépris de tout bon sens, la totalité des financements reçus de l'extérieur : les bailleurs traitent avec les États et les États pensent uniquement au bien-être de leurs agents. Il n'était donc pas question de faire bénéficier le secteur privé, fût-il non lucratif, de l'aide extérieure.

Néanmoins, ce sont ces mêmes faits qui ont contraint à libéraliser l'exercice des professions de santé. Or, cette libéralisation n'a pas simplement favorisé la médecine libérale et le secteur sanitaire privé (cabinets, cliniques, distribution pharmaceutique...). Elle a aussi offert une chance inespérée aux pays qui étaient prêts, en raison d'une expérience ou d'une volonté bien déterminée de démocratisation, à laisser apparaître et se structurer, dans les secteurs sociaux, des initiatives prises par la société civile. Tel a été le cas du Mali dans les années 1990. L'expérience de ce pays, qui a laissé se développer dans sa capitale des centres de santé communautaires, créés par des associations constituées spontanément dans ce but, avant de réglementer leur fonctionnement, a prouvé qu'il est possible de fournir, dans les quartiers populaires des

25. On fixe par exemple les tarifs des actes dans la pratique privée à partir de comptes prévisionnels d'exploitation bâtis par un bureau d'études et prenant en considération, du côté des charges, des éléments de ce genre (mais aussi une voiture, etc.), et du côté des recettes des niveaux d'activité individuelle correspondant à ceux – incroyablement faibles – qui sont pratiqués dans le secteur public, dont les agents pratiquent un absentéisme éhonté.

26. Par exemple en Côte d'Ivoire, cf. *Plan national de développement sanitaire 1996-2005*, tome II, avril 1996.

27. La Coopération française, qui a su accompagner intelligemment le mouvement au Mali pendant quelques années, s'en désintéresse aujourd'hui, alors que de nouveaux problèmes (prise en charge de l'indigence, contrôle de la qualité, etc.) sont à résoudre.

grandes villes, les soins de premier recours, en volume suffisant et de qualité satisfaisante, à une large population qui ne pouvait pas accéder aux services publics de santé (Ag Icknane *et al.*, 1997). Du point de vue économique, le miracle tient à l'application d'une recommandation très ancienne de l'OMS : « Approvisionnez-vous en médicaments essentiels génériques ! » : ce que le malade gagnera en payant moins cher²⁸ les médicaments prescrits, pourra être consacré à rémunérer l'acte médical ou infirmier lui-même. Il est vrai que cette solution est partielle : elle ne s'applique pas telle quelle aux populations rurales, généralement dispersées, et disposant d'un revenu en moyenne plus faible que celui des citadins. Mais c'est une solution pour les grandes villes, et il est significatif qu'elle s'étende actuellement en Côte d'Ivoire (Tano-Bian, 1997 ; Escalon *et al.*, 1997 ; Barbé, 1997). Vers 1995, à Bamako, les centres de santé communautaires représentaient environ le tiers des consultations de premier recours, et le secteur public se trouvait donc face à un sérieux concurrent.

Les pouvoirs publics ne sont donc pas impliqués dans un processus de médiation entre les acteurs, processus qu'ils auraient organisé pour trouver une solution négociée aux problèmes dramatiques qui se posent dans le secteur de la santé ; en fait, ils sont impliqués dans un processus de contestation des privilèges qu'ils ont longtemps garantis à leurs agents et à leurs structures, et cette contestation naît de l'apparition d'une forme de contrôle profane sur des formations périphériques. La dureté des conflits récents entre le gouvernement malien et le personnel de la santé publique pourrait sans doute être interprétée dans cette perspective : le personnel commence à admettre que la situation est sérieuse, mais il n'a plus rien à perdre ; le ministère de la Santé n'a pas encore compris qu'il devra modifier complètement sa politique pour s'adapter à la concurrence, il continue à temporiser, à proposer des solutions qui n'en sont pas, à refuser de définir une stratégie claire, il n'arrive à choisir ni ses alliés ni ses adversaires. Pendant ce temps, le secteur associatif se développe et prend confiance en lui-même. On ne peut plus exclure que le fonctionnement des formations sanitaires publiques soit progressivement bouleversé par la concurrence de formations privées, à but lucratif ou non, qui se montreront plus accueillantes, plus disponibles, et éventuellement plus compétentes. De ce point de vue, il est probable que la Côte d'Ivoire n'en soit qu'au tout début de ce processus : l'État y est encore assez fort pour

28. Le coût moyen des ordonnances en médicaments essentiels éventuellement génériques est dans la pratique le quart ou le tiers du coût moyen de l'ordonnance en spécialités ; et une partie de la différence tient à la rationalisation (c'est-à-dire à l'amélioration de la qualité) de la prescription.

capter toute l'aide, pour imposer une tutelle pesante sur toute initiative, et pour contrôler par le parti dominant toutes les associations ; et le secteur associatif est dans l'enfance, les notables ayant gardé tous les réflexes – quelles sont les consignes des chefs ? – acquis sous le régime du parti-État.

Du côté du secteur associatif, pourtant, un sérieux effort d'organisation s'impose encore, mais il est commencé. Au Mali, afin d'éviter l'étouffement des centres de santé communautaires par la politique d'approvisionnement pharmaceutique qu'aurait été tentée de mener la société d'État chargée d'importer pour le secteur public, les associations ont créé un groupement d'intérêt économique pour importer des médicaments essentiels génériques (Maïga, 1997). Ensuite, il a fallu apprendre à gérer cette activité, et par voie de conséquence, imposer un peu de rigueur à la gestion des associations elles-mêmes, ce qui n'est pas allé sans grandes difficultés. Par ailleurs, pour participer plus directement à la discussion de la politique de santé, une Fédération nationale des associations de santé communautaires a aussi été créée, qui elle aussi ne survit pas sans difficulté ni conflits. Mais à travers ces difficultés, assurément grâce à elles, on voit bien se lever une génération de cadres et notables locaux²⁹ qui prennent des responsabilités dans les activités des associations. On voit aussi apparaître une génération de professionnels de santé à qui de grandes responsabilités sont données – avec tout le pouvoir professionnel d'appréciation et de décision nécessaire – en ce qui concerne la bonne marche des services qui leur sont confiés, et qui sont des services à but non lucratif.

Il est vrai qu'une solution de ce genre n'empêche pas les phénomènes d'exclusion, de domination, de clientélisme. Sur le premier point cependant, divers travaux récents ou en cours, menés dans plusieurs capitales ouest-africaines, ne confirment pas que le prix des services lui-même soit un des déterminants majeurs du choix par le malade du segment de l'offre auquel il va s'adresser : l'idée *a priori* que se fait le malade de la cherté des soins (Juillet, 1998), ou la qualité perçue de ces derniers, ou leur qualité objective semblent avoir une importance bien plus grande. En ce qui concerne les phénomènes de clientélisme, ils sont très visiblement liés à la rareté, et l'entretien de la rareté des biens et services médicaux a longtemps garanti la rente dont bénéficiaient les professionnels. Or, contrairement à ce qu'on pouvait craindre (« des centres de santé entièrement autofinancés vont créer encore plus

29. Il s'agit nécessairement de notables ; personne ne peut attendre que des chefs de famille illettrés et affamés consacrent une partie de leur temps à des activités collectives ; on a pourtant vu des critiques s'étonner de l'étroitesse de la base sociale des associations.

d'injustice et d'exclusion dans la santé »), les centres de santé communautaires ont desserré la contrainte de rareté, en entraînant une nette augmentation du nombre des bénéficiaires de services simples mais de qualité. Plus inattendu encore, cette augmentation s'est produite spécialement dans les segments les plus pauvres de la population³⁰.

Quant à la solution qui consiste, pour les administrations publiques, à capter l'aide internationale pour développer des centres de santé dits communautaires, elle est une absurdité et un pur et simple gaspillage de l'aide. Pourtant, c'est exactement ce qu'encourage et finance la Banque mondiale depuis le milieu des années 1980, l'Unicef lui servant d'assistant technique sur le terrain : en Guinée, au Mali, au Burkina Faso, au Sénégal, en Côte d'Ivoire, en Mauritanie, au Bénin, etc., ce sont des missions de fonctionnaires et d'experts venus de la capitale ou de l'étranger qui proposent aux villageois de s'organiser en association, leur promettant en échange la construction d'un centre de santé. Comment ne pas accepter ? Mais on le fait sans illusion (Tinta, 1997). Il faudrait pourtant être capable d'admettre que les administrations publiques, aujourd'hui, en Afrique francophone, ne sont pas capables de mobiliser les énergies de la population. On ne peut libérer les énergies qu'en démocratisant la vie politique, et c'est évidemment là que le bât blesse³¹.

À la réussite d'initiatives de santé communautaires, il faut aussi d'autres conditions qui tiennent aux rapports entre les professionnels de santé et la population qu'ils servent. Précisément, la notion de service a été complètement oubliée, tout dialogue est devenu impossible. Tous ceux qui ont porté un intérêt, si fugitif soit-il, aux innovations dans les systèmes de santé savent pourtant que, pour obtenir une participation effective des bénéficiaires des soins aux décisions individuelles et collectives qui concernent leur santé, il faut, d'une part, « structurer des lieux de dialogue » et, d'autre part, lier les aspects techniques et les aspects économiques de ces décisions, de façon à ce que tous – professionnels et patients – soient dans une vraie perspective de choix, de sélection des activités prioritaires. Les données de l'expérience de Kasongo sont ainsi radicalement à l'opposé de la pratique autoritaire et suffisante des bureaucraties des ministères de la Santé (Van Balen et Van Dormael, 1999).

30. Cf. le travail d'Hélène Perrin, en cours, sur Abidjan (l'enquête a été réalisée grâce à un financement de l'Unicef-Bureau de Côte d'Ivoire, et du Projet Santé Abidjan-Coopération française).

31. La démocratie n'est pas dans l'élection à 99 %, à la suite de campagnes nationales organisées avec tous les moyens du système parti-État, de présidents ou députés tous désignés au niveau national par le système parti-État ; les anglophones d'Afrique le disent bien plus clairement que les francophones, cf. Mamdani (1998).

Quelques conclusions pratiques

Il fallait, croyons-nous, ce très long détour par la critique impitoyable du « jeu des normes » au profit des intérêts matériels les plus évidents des professions de la santé pour que puisse apparaître ce que pourrait être une véritable politique de « santé publique ». Nous ne pouvons ici qu'esquisser trois de ses aspects.

Si l'on se préoccupe de la santé du plus grand nombre, au motif que toute vie en vaut une autre, il nous faut disposer d'un moyen de comparer les résultats attendus des actions médicales (préventives ou curatives) proposées par la Faculté de médecine. Ce moyen existe, il est désormais appliqué d'une façon assez étendue et assez détaillée pour qu'on prenne en considération ses résultats : on peut mesurer la charge de la maladie, comme aussi bien les effets d'une action préventive ou curative, en années de vie corrigées de l'invalidité (AVCI³²). Nous savons aujourd'hui que la charge globale de la maladie est très différente pour la population de l'Afrique de ce qu'elle est dans le reste du monde : les maladies transmissibles, maternelles et périnatales représentent ici 70 % de la charge (contre 45 % dans l'ensemble du monde et moins de 10 % pour les pays du Nord ; cf. Banque mondiale, 1993). Nous pouvons donc demander que les systèmes de santé en tiennent compte dans leurs activités et donc dans leurs structures. Nous savons désormais par exemple que les pathologies cardiaques ne représentent pas plus de 4 % de la charge globale, la lèpre 1,5 %, l'onchocercose 0,2 %. Les priorités sont-elles là ou bien sont-elles du côté du paludisme (10 %), des infections respiratoires aiguës (10 %), du sida (6,3 %) ou de la tuberculose (4,7 %) ?

Voir où sont les grands problèmes ne suffit pas. Il faut aussi savoir si nous sommes capables de les réduire et à quel coût. Car il serait certainement contestable d'employer toutes les ressources dont nous disposons à lutter par des moyens extrêmement coûteux contre quelques affections de peu de poids ou pour tenter de sauver quelques malades en état désespéré : cette façon de faire priverait d'autres malades de soins qui auraient pu les guérir. On peut gagner une AVCI en dépensant entre 2 et 10 \$ si cette somme est affectée à la vaccination ciblée contre le tétanos, ou au BCG, ou à la polychimiothérapie de la lèpre ; mais il faut dépenser 100 \$ pour gagner une AVCI avec un programme de lutte contre le cancer du col à l'aide d'un programme de dépistage précoce ; et il faut

32. En anglais Quality-Adjusted Life Years (QALYs) ou Disability-Adjusted Life Years (DALYs).

dépenser plus de 200 \$ et peut-être jusqu'à 500 pour gagner une AVCI dans la lutte contre le paludisme en combinant traitement des cas repérés par dépistage passif et contrôle chimique des vecteurs ; certains traitements des infections aiguës du myocarde peuvent, quant à eux, coûter jusqu'à 30 000 \$ par AVCI (Banque mondiale, 1993).

Cela étant, nous disposons là d'un instrument qui permet d'établir des priorités dans le contrôle des maladies. Cet instrument combine l'étendue du problème (son effet sur la durée de la vie et sur l'agrément de la vie), l'efficacité des moyens proposés par la Faculté, et le coût de la mise en œuvre de ces moyens. Il est difficile de prétendre que l'usage de cet instrument serait contraire à l'éthique médicale (Williams, 1999).

La première proposition pratique est donc la suivante : passons les activités du système de santé, et ses structures, au crible des connaissances que nous avons sur les priorités de santé publique dans les pays d'Afrique, et tirons les conséquences qui s'imposent. Dans les grandes lignes, on sait dans quelle direction ce travail nous conduira, puisqu'il a déjà été mené sur des données représentant des pays typiques (Banque mondiale, 1993), et dans quelques pays réels³³. La distinction entre activités de santé publique, activités cliniques essentielles et activités cliniques discrétionnaires s'impose, mais les définitions doivent être adaptées à chaque situation épidémiologique et à chaque niveau de ressources. Toutefois on sait par avance que, dans beaucoup de contextes, certaines activités n'ont aucun intérêt de santé publique, et n'ont donc pas à bénéficier de la solidarité nationale ; que certaines activités sont beaucoup trop coûteuses pour les résultats qu'on peut raisonnablement en attendre, qu'il faut les supprimer dans le secteur public et ne pas les subventionner dans le secteur privé.

Une seconde proposition concerne les médicaments. L'objectif doit être de fournir au malade les seuls médicaments dont il a besoin et au prix le plus bas. La rationalisation de la prescription fait partie du respect de la norme de vérité scientifique, elle doit être un objectif prioritaire dans la réforme des services de santé. En matière de thérapie, il est loisible à tout praticien d'avoir ses préférences, et il est loisible à tout malade d'avoir ses exigences particulières ; mais ni les unes ni les autres ne peuvent s'imposer à la solidarité nationale. Il faut donc imaginer que, pour les malades hospitalisés comme pour les malades externes, seuls les produits d'une liste restreinte soient disponibles (comme c'est le cas à l'Assistance publique de Paris, parmi bien d'autres exemples au Nord), liste établie en

33. Par exemple : *Malaysia, Fiscal Reform for Stable Growth*, Report n° 10120-MA, 24 avril 1992 ; ou : Jha, Ranson et Bobadilla (1996).

s'inspirant suffisamment de l'expertise internationale³⁴. En outre, on peut imaginer que tous les produits de cette liste soient rendus disponibles en quantité égale aux besoins dans les établissements (publics et privés à but non lucratif), soient acquis et prescrits en dénomination commune internationale, sous forme générique chaque fois que possible, et mis à la disposition des services ou des consultants externes par une pharmacie publique ou privée installée au sein même de l'établissement et chargée de délivrer ou vendre exclusivement ces produits ; enfin, que les produits prescrits sur cette liste soient fournis gratuitement aux patients hospitalisés (donc payés pour eux par la solidarité nationale), et vendus à prix coûtant aux malades externes. Cette façon de faire généraliserait l'utilisation des médicaments essentiels et éventuellement génériques dans le secteur public ; elle rendrait ces médicaments immédiatement accessibles aux patients, et au plus juste prix, et elle éviterait que les médecins soient les rabatteurs des officines pharmaceutiques privées. La pratique libérale, financée entièrement par les ressources propres de ses clients, pourrait aussi recourir aux médicaments essentiels et génériques, mais rien ne l'empêcherait de recourir aux spécialités³⁵.

La troisième proposition consiste à suggérer de laisser se développer les initiatives de base (quartier, village) en matière de création, puis de gestion, de formations sanitaires de premier niveau. Toute initiative de la base doit être encouragée, même s'il est souhaitable qu'une forme d'assistance technique, capable de s'adapter à chaque interlocuteur, soit mise à la disposition des groupes qui prennent des initiatives dans ce domaine et se sentent mal armés³⁶. Dans un second temps, il sera possible de favoriser la mise en place de nouveaux mécanismes de solidarité (dans lesquels les pouvoirs publics ne doivent avoir aucun rôle de gestion ou de contrôle, faute de quoi la population refusera de participer, exemple tout récent du Niger, où les gens cotiseraient bien pour payer une partie des soins de santé, mais à la condition que l'administration ne soit pas concernée par la gestion). Dans un troisième temps, il sera peut-être possible de reprendre à la base (c'est-à-dire aussi à partir de l'enseignement donné par les Facultés de médecine, aujourd'hui dans un état intellectuel et moral pitoyable) les problèmes de la déontologie et de la qualité des soins. Il faut très peu de lois, très peu de règlements, très peu

34. Parce que l'expertise nationale est encore parfois limitée.

35. On a montré au moins sur un exemple qu'une répartition un peu similaire des tâches ne compromettrait pas l'équilibre de la gestion de la société d'État chargée de l'importation et de la distribution des médicaments ; cf. J. Brunet-Jailly (1990).

36. La Coopération française a su le faire pendant plusieurs années au Mali, à la fois par un poste d'assistance technique spécifiquement dédié à cette tâche, et par une utilisation judicieuse des capacités de recherche-action à Bamako.

de contrats : le moins possible, parce que tout le système a été vicié par ces moyens-là. Il faut laisser les gens résoudre leurs problèmes eux-mêmes.

Et, pour les bailleurs, il faut travailler uniquement avec la base. On objectera peut-être que l'aide américaine avait apparemment choisi cette solution lorsqu'elle s'est réorganisée en Afrique il y a quelques années³⁷. Naturellement, cette forme d'intervention, comme l'autre, peut simplement créer une classe de clients, ces intellectuels entièrement dépendants des rémunérations que leurs compétences leur permettent d'obtenir s'ils travaillent sur les financements extérieurs. La question intéressante est donc en fait de savoir quelles conditions il faut remplir si l'on veut parvenir à structurer un milieu pour le rendre plus autonome, voire indépendant. Cet objectif implique notamment que les bailleurs suivent pendant de longues années les réalisations qu'ils aident à la base, jusqu'à ce qu'elles soient capables de voler de leurs propres ailes : il implique que l'aide forme des compétences, qu'elle ne se contente pas de montrer que les étrangers savent réaliser ceci ou cela et le gérer pendant un an ou deux. Mais aussi, au lieu de mettre sur la table dès le premier jour des programmes tout prêts et de grosses sommes d'argent, il faut susciter la formulation de programmes par des leaders locaux, leur accorder juste cette aide dont ils ont besoin pour démarrer, accompagner leur effort en les aidant à résoudre au jour le jour les difficultés qu'ils rencontrent et en leur donnant la formation au fur et à mesure que le besoin en est ressenti, puis susciter lorsque le moment est venu les actions complémentaires (par exemple, après la création de centres de santé communautaires, il faut se préoccuper de l'approvisionnement en médicaments essentiels génériques, puis de la prise en charge des indigents, puis du contrôle permanent de la qualité des soins, etc.), et aider à l'effort de structuration juridique qui donnera à la fois les garanties souhaitées et la légitimation nécessaire.

Utopie ? Certainement jusqu'à un certain point, et fort heureusement, mais nombreux sont ceux qui pensent qu'« un changement imposé de l'extérieur ne peut pas se réaliser », que le système des conditionnalités « renforce les relations hiérarchiques traditionnelles, au lieu de donner du pouvoir à ceux qui pourraient servir de catalyseurs du changement », que « les ingrédients essentiels d'une stratégie de développement réussie est l'appropriation et la participation », parce que « le développement ne peut pas être simplement une affaire de négociation entre un bailleur de fonds

37. Nous ne disposons d'aucun bilan de cette expérience. En revanche, on pourrait chercher à savoir quel est ce bilan en Haïti, où l'aide américaine intervient de cette façon depuis des années.

et le gouvernement », et parce que « le développement doit aller plus profond, il doit impliquer et aider des groupes de la société civile » (Stiglitz [économiste en chef à la Banque mondiale], 1998).

Quant à la nécessaire légitimation de ces initiatives fréquemment fondées au départ sur une logique d'intérêts locaux, l'expérience malienne dans le domaine de la santé communautaire montre qu'elle peut provenir de la taille qu'atteignent les réalisations « déviantes » et des difficultés qu'elles rencontrent. Il est vrai que, dans le même temps qu'une pyramide d'activités se met en place, un minimum de structuration juridique s'impose (Lévy, 1999). Mais il n'y a que des inconvénients à édicter les textes juridiques avant que les réalisations n'aient pris corps : c'est un travers administratif ordinaire dont il faut au contraire sortir.

En un mot, ce qu'il faut trouver, c'est le moyen de sortir de « l'indigénisation du colonialisme », telle qu'elle a été décrite de façon véritablement prophétique par Aimé Césaire lors du second congrès des écrivains noirs, à Rome, il y a quarante ans.

« Au sein de nations imparfaitement décolonisées, on risque de voir apparaître à n'importe quel moment des phénomènes de récurrence typiquement colonialistes, utilisés non pas par un colonialiste ou un impérialiste, mais par un groupe ou une classe d'hommes qui, dès lors, dans la nation libérée, se situent en épigones du colonialisme et se servent des instruments inventés par le colonialisme » (cité par R. Depestre, 1998).

L'essentiel est probablement de briser la norme de la dépendance, instaurée par l'encombrante générosité des bailleurs, et dont ont si bien su profiter des mains éminemment africaines³⁸, avec les tristes résultats que nous voyons. Il resterait à développer tous les aspects proprement éthiques de cette perspective, pour l'opposer clairement aux utilisations scandaleuses de notions éthiques.

38. L'expression est empruntée à René Depestre, *op. cit.*, p. 73, lorsqu'il parle de « mains éminemment haïtiennes ».

Bibliographie

- AG ICKNANE A., H. SANGHO et A. DIAWARA, 1997, « Inventer une médecine de quartier, l'expérience de Bamako », in J. Brunet-Jailly (dir.).
- AKOI AZIZI F. *et al.*, 1999, « Évacuation des parturientes à Abidjan », in J. Brunet-Jailly (dir.).
- ANNAHEIM-JAMET I., S. TRAORE et H. BALIQUE, 1997, « Réinventer la médecine de campagne », in J. Brunet-Jailly (dir.).
- AZAM J. P., 1995, « L'État autogéré en Afrique », *Revue d'économie du développement*, n° 4.
- BAGAYOGO S., 1987, « L'État au Mali, représentation, autonomie et mode de fonctionnement », in E. Terray (dir.).
- BANQUE MONDIALE, 1989, *L'Afrique subsaharienne, de la crise à la croissance durable, étude de prospective à long terme*, Washington DC.
- 1993, *Rapport sur le développement dans le monde*, « Investir dans la santé », Washington DC.
- BARBÉ T., 1997, « Pourquoi et comment l'État devient-il entrepreneur social ? », in J. Brunet-Jailly (dir.).
- BARBÉ T. et A. TANO-BIAN, 1997, « Le modèle associatif est-il nécessaire ? », in J. Brunet-Jailly (dir.).
- BARLOW R., 1997, « Investir dans la santé », in J. Brunet-Jailly (dir.).
- BARNUM H. et J. KUTZIN, 1993, *Public Hospitals in Developing Countries, Resource Use, Cost and Financing*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- BERCHE T., 1999, « Qu'attendre des guérisseurs ? Conflits de légitimité et stratégies dans le domaine du sida en Côte d'Ivoire », in J. Brunet-Jailly (dir.).
- BRUNET-JAILLY J., 1990, « La pharmacie populaire du Mali dans le contexte de l'Initiative de Bamako », ministère de la Santé publique-Unicef, Bamako, juin (polycopié).
- 1995, « L'ajustement macroéconomique et le secteur de la santé au Mali », in *Environnement macroéconomique et santé*, avec études de cas dans les pays les plus démunis, Aupelf-UREF-ESTEM-Organisation mondiale de la santé.
- (dir.), 1997, *Innover dans les systèmes de santé, expériences d'Afrique de l'Ouest*, Paris, Karthala.
- (dir.), 1999, *Santé en capitales : la dynamique des systèmes de santé des capitales ouest-africaines*, Abidjan, CEDA.

- 1999a, « Introduction », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 161 consacré au thème « Politiques de santé et valeurs sociales », septembre, Unesco/Erès.
- 1999b, « La Banque mondiale a-t-elle une stratégie en matière de santé ? », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 161, septembre.
- 2000a, « La politique publique de santé dans les faits en Afrique », *Politique africaine*, juin.
- 2000b, « Quels systèmes de santé pour l'Afrique à l'aube du III^e millénaire ? », in C. Pairault (dir.).
- CASTRO-LEAL F., J. DAYTON, L. DEMERY et K. MEHRA, 1998, « Public social spending in Africa : do the poor benefit ? », *Lutte contre la pauvreté et gestion économique*, ronéo, Banque mondiale, Washington DC.
- CONTAMIN B. et H. MEMEL-FOTÊ (dir.), 1997, *Le Modèle ivoirien en question, crises, ajustements, recompositions*, Paris, Karthala.
- DEMERY L., 1997, « Benefit incidence analysis. Poverty reduction and economic management », Banque mondiale, Washington DC, ronéo.
- DEPESTRE R., 1998, *Ainsi parle le fleuve noir*, Éditions Les Paroles de l'aube.
- DEVEAUD B. et B. LEMENNICIER, 1997, *L'OMS, bateau ivre de la santé publique, les dérives et les échecs de l'agence des Nations unies*, Paris, L'Harmattan.
- EKANZA S.-P., 1997, « Pillage, fraude et corruption sur la filière bois », in B. Contamin et H. Memel-Fotê (dir.).
- ESCALON E., T. BARBÉ, C. ORTIZ et P. EONO, 1997, « Qu'attendre d'une gestion privée à but non lucratif ? L'exemple des FSU-Com d'Abidjan », in J. Brunet-Jailly (dir.).
- GAUCHET M., 1998, « Essai de psychologie contemporaine », *Le Débat*, n° 99, mars-avril.
- 1999, *Le Désenchantement du monde : une histoire politique de la religion*, Paris, Éditions de Minuit.
- GRUÉNAIS M.E., 1985, « Mariages en ville et malnutritions aiguës », *Sciences sociales et santé*, 3, 3-4.
- HATZFELD H., 1971, *Du paupérisme à la sécurité sociale 1850-1940*, Paris, Armand Colin.
- HÖFFE O. (dir.), 1993, *Petit dictionnaire d'éthique*, Cerf-Éditions universitaires de Fribourg.
- JAMISON D. et alii, 1993, *Disease Control Priorities in Developing Countries*, Oxford Medical Publications.

- JEAN J.-C. et M. MAESSCHALCK, 1999, *Transition politique en Haïti, radiographie du pouvoir Lavalas*, Paris, L'Harmattan.
- JHA P., K. RANSON et J.-L. BOBADILLA, 1996, « Measuring the burden of disease and the cost-effectiveness of health interventions, A case study of Guinea », *World Bank Technical Paper* n° 333, Washington DC.
- JOUANA G., 1992, *Hippocrate*, Paris, Fayard.
- JUILLET A., 1998, *Approche économétrique de la demande de soins dans les pays en développement, le recours aux services de santé à Bamako*, thèse de doctorat es sciences économiques, université de Paris I, avril.
- KERSHAW I., 1999, *Hitler, 1889-1936, Hubris*, traduction française par Pierre-Emmanuel Dauzat, Flammarion.
- LE JEAN Y., 1997, « L'expérience associative, vulnérable et irremplaçable », in J. Brunet-Jailly (dir.).
- LÉVY M., 1999, *Synthèse d'étape*.
- LLOYD G.E.R., 1979, *Magic, Reason and Experience, Studies in the Origin and Development of Greek Science*, Cambridge University Press (traduction française : *Magie, raison et expérience : origine et développement de la science grecque*, Flammarion, Paris, 1990).
- LOSCH B., 1997, « À la recherche du chaînon manquant, pour une lecture renouvelée de l'économie de plantation ivoirienne », in B. Contamin et H. Memel-Fotê (dir.).
- MAÏGA A., 1997, « Prendre en mains l'importation des médicaments essentiels », in J. Brunet-Jailly (dir.).
- MAMDANI M., 1998, « The politics of civil society and ethnicity, reflections on an african dilemma », *Political Power and Social Theory*, vol. 12.
- MEMEL-FOTÊ H., 1999, « La modernisation de la médecine en Côte d'Ivoire », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 161, septembre.
- OUATTARA S. et al., 1999, « Les activités vaccinales de routine dans les établissements sanitaires publics et communautaires d'Abidjan », in J. Brunet-Jailly (dir.).
- ORTIZ P. et al., 1999, « L'utilisation des services de santé maternelle et infantile à Abidjan en 1994-96 », in J. Brunet-Jailly (dir.).
- PAIRAULT C. (dir.), 2000, *Citadins et ruraux au sud du Sahara*, Paris, Karthala.
- PORTAL J.-L. et al., 1999, « La qualité de la prise en charge obstétricale dans le secteur sanitaire public d'Abidjan », in J. Brunet-Jailly (dir.).

- République du Bénin (1998), *Financement des services sociaux essentiels* (suivi de l'Initiative 20 %/20 %), Programme des Nations unies pour le développement et Organisation des Nations unies pour l'enfance.
- ROEMER M., 1984, « More schools of public health. A worldwide need », *International Journal of Health Services*, 14, 3.
- STIGLITZ J. E., 1998, *Towards a New Paradigm for Development : Strategies, Policies and Processes*, Prebisch Lecture, CNUCED, Genève.
- STOUT S., 1997, *Evaluating Health Projects, Lessons from the Literature*, World Bank Discussion Paper n° 356, World Bank, Washington DC.
- TANO-BIAN A., 1997, « Innover avec l'administration à Abidjan », in J. Brunet-Jailly (dir.).
- TERRAY E. (dir.), 1987, *L'État contemporain en Afrique*, Paris, L'Harmattan.
- TINTA S., 1997, « Innover dans la participation, des mots aux actes », in J. Brunet-Jailly (dir.).
- VAN BALEN, H. et M. VAN DORMAEL, 1999, « Professionnels et usagers des services de santé », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 161, septembre.
- WILLIAMS A., 1999, « L'économie, l'éthique et le public dans la politique des services de santé », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 161 consacré au thème « Politiques de santé et valeurs sociales », septembre, Unesco/Erès.
- WORLD BANK, 1975, *Health Sector Policy Paper*, Washington DC.

III

Microfinance



Acteurs, « normes » et formes de régulation dans la microfinance

Dominique GENTIL (IRAM*)

La microfinance, même si elle existait depuis plusieurs dizaines d'années sous des noms différents, est apparue comme une relative nouveauté dans le domaine du « développement » au cours des années 1990. Si l'on en croit diverses conférences internationales, notamment le sommet de Washington sur le microcrédit en février 1997, ce dernier doit permettre de fournir des services financiers à 100 millions de clients pauvres en 2005, aussi bien en milieu rural qu'urbain, dans les pays du Sud mais aussi dans les quartiers ou les zones marginalisés du Nord. En fait, la microfinance acquiert sa notoriété et son importance quand elle rencontre la réorientation des politiques d'« aide au développement » des principaux bailleurs de fonds, en faveur de la lutte contre la pauvreté. Elle doit également son succès à son polymorphisme et au fait qu'elle réponde à plusieurs finalités de l'aide : amélioration des conditions de vie et des revenus, création d'emplois, lutte contre la pauvreté, plus grande équité dans les relations entre hommes et femmes, développement du secteur privé, etc. Elle peut plaire « à gauche » (renforcement du pouvoir et des potentialités économiques des catégories sociales défavorisées) et « à droite » (développement de l'esprit d'entreprise, auto-emploi, amélioration lente mais réelle des niveaux de vie des « classes dangereuses »).

Devant la mode actuelle de la microfinance et la multiplication des intervenants, il est important d'aller au-delà des discours et des effets généralement positifs de la microfinance (ministère de la Coopération, 1997). Pour cela, il est nécessaire d'identifier les différents acteurs

* IRAM : Institut de recherche et d'applications des méthodes de développement, Paris.

concernés, sans se cantonner aux populations dites « pauvres », et d'observer leurs confrontations autour de quelques enjeux. L'étude des compatibilités, des compromis et des conflits entre les différents acteurs devrait permettre de trouver de nouvelles formes de politique publique visant une régulation de la microfinance. Cela semble préférable à la définition par l'État et/ou les bailleurs de fonds, d'une politique imposée, qui restera inappliquée ou contournée.

Le champ d'observation se limite aux pays francophones de l'Afrique de l'Ouest, même si beaucoup de faits signalés sont généralisables à d'autres contextes géographiques. Cette note fournit les premières hypothèses et les premiers constats. Elle devrait être complétée par une recherche comparative systématisée, menée dans plusieurs pays, avec le concours de chercheurs et de praticiens du Sud et du Nord.

Les trois secteurs et la diversité des formes

Nous supposons connues du lecteur les caractéristiques du secteur financier et les principales évolutions de ces dernières années qui ont conduit à un changement important de paradigme (Commission européenne, 1998 ; Gentil *et al.*, 1993). Rappelons qu'au-delà du faux dualisme (secteur formel/informel) que les politiques de libéralisation et de privatisation au profit d'un marché financier unifié devraient faire disparaître, il existe en réalité trois secteurs :

- le secteur bancaire (Banque centrale, Banque de développement, banques commerciales, banques spécialisées, etc.), très sélectif, est présent dans la capitale et les grandes villes secondaires et atteint moins de 10 % de la population dans la majorité des pays ;
- le secteur « endogène », terme que nous préférons à informel, se crée en dehors d'une intervention externe. Il est très divers : tontines simples et complexes, banquiers ambulants, garde-monnaie, clubs d'investisseurs, caisses de solidarité, prêteurs à des taux dits « usuraires » ou apparemment nuls... Il a ses propres règles, ses propres normes, mêle étroitement l'économique et le social, repose sur les notions de confiance et de proximité géographique et sociale. Il est très inventif et adaptable à une diversité de catégories sociales. Plus de 70 % de la population utilise le secteur endogène. Mais ses moyens restent limités et ses services sont souvent coûteux et risqués ;

— face aux limites des deux premiers secteurs s'est créé depuis une trentaine d'années¹ un « secteur intermédiaire », mêlant intervention externe (sous forme de financement, de transfert de modèles ou de techniques) et forte implication des « bénéficiaires » dans la définition ou la gestion de nouveaux systèmes financiers. Là aussi, les institutions sont variées : coopératives d'épargne et de crédit, crédit solidaire inspiré du modèle Grameen Bank, banques communautaires, caisses villageoises, crédits spécifiques aux micro-entrepreneurs... Ce secteur touche actuellement environ 10 % de la population active, mais sa croissance est très forte (environ 50 % chaque année, en termes de membres et de volumes d'épargne et de crédit).

Pour ce dernier secteur, le changement le plus important ces dernières années a été le passage d'une intervention où le *crédit* était en général une composante d'un projet de développement et, à ce titre, considéré comme un *moyen* pour atteindre d'autres objectifs (par exemple, pour le crédit agricole, la diffusion des intrants et du matériel afin de favoriser les innovations techniques ou, en milieu urbain, la création de nouvelles entreprises et d'emplois) à une nouvelle approche où il s'agit désormais de créer des *institutions financières pérennes*.

Cette pérennité passe par l'équilibre financier avec, notamment, ses conséquences sur les différentiels de taux, des remboursements proches de 100 % et la maîtrise des charges. Mais c'est aussi une autre approche, inscrite dans la durée, dans l'équilibre des pouvoirs, dans la reconnaissance vis-à-vis des autres acteurs sociaux et de l'État. Cette diversité des formes et les enjeux principaux du secteur financier peuvent faire l'objet d'une représentation schématique (figure 1).

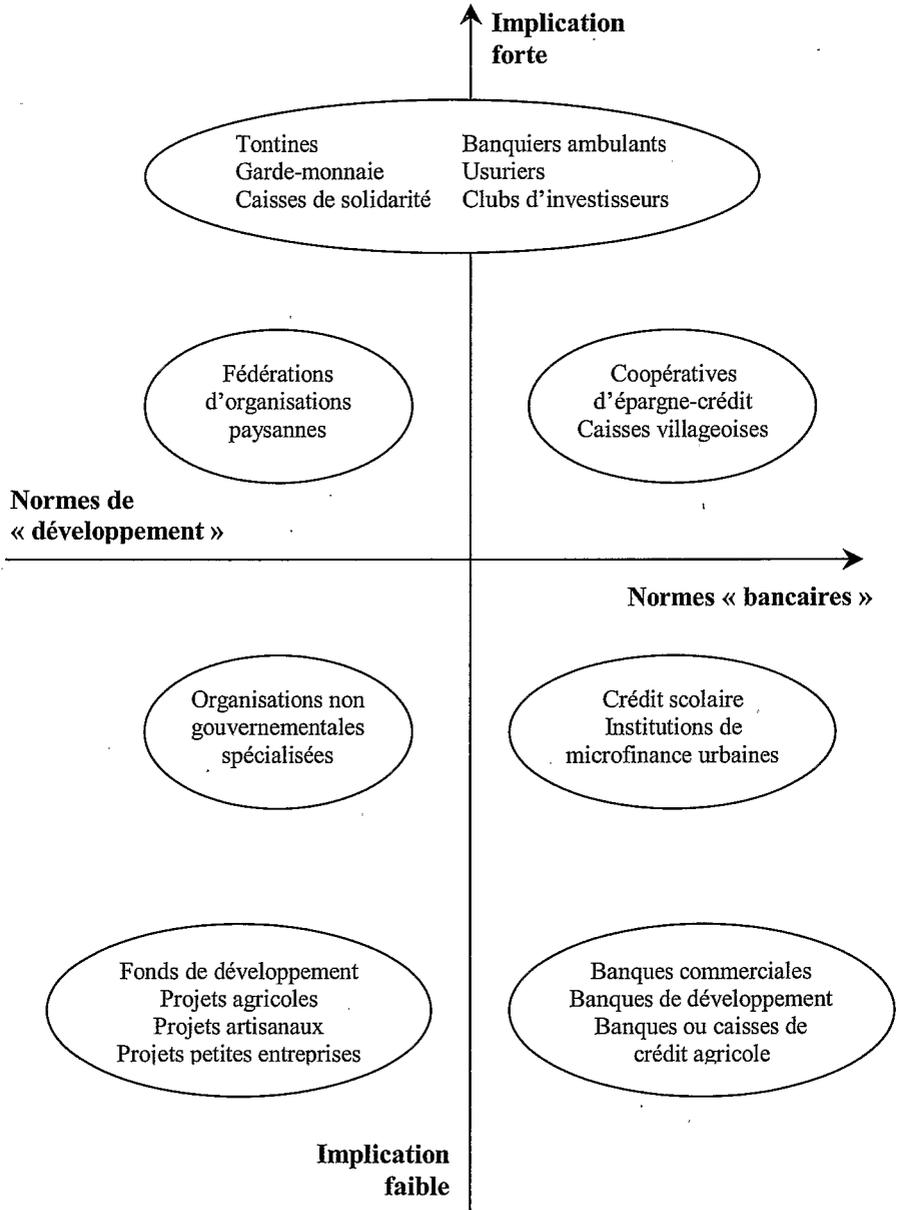
Acteurs et diversité des « normes »

Reprenons l'hypothèse de base de l'approche adoptée dans cet ouvrage :

Les pratiques économiques, sociales et politiques des divers composants d'une société relèvent de règles, de valeurs, d'intérêts, d'institutions, en un mot de normes multiples qui s'affrontent et

1. Les premières Coopec (Coopératives d'épargne et crédit) datent de 1956 au Ghana, 1963 au Cameroun anglophone, 1969 au Burkina Faso.

Figure 1
Structuration de l'espace financier



Source : à partir de Gentil et Nieuwkerk, 1999.

s'entremêlent non seulement entre elles mais aussi avec celles des réformes induites par les politiques d'aide extérieure. Parler de normes permet d'éviter de parler en termes de « valeurs », donc de verser dans le culturalisme. Parler de normes permet également d'éviter de parler en termes d'« intérêts », donc de rapporter les comportements des acteurs à une pure rationalité calculatrice individuelle... L'actualité de la période se caractérise par l'importance des normes extérieures transmises par les bailleurs de fonds.

On pourrait dire, en utilisant d'autres références, que les normes sont des principes de perception, de vision et de division, des principes de jugement et d'évaluation, des principes d'action. Ces normes ne s'expliquent pas principalement par leur origine, endogènes ou venant de l'extérieur, mais doivent être reliées à la position des différents acteurs ou agents dans un champ spécifique – en l'occurrence le champ financier et, plus précisément, celui de la microfinance – et à la relation de ce champ avec d'autres champs connexes.

Le même acteur peut, selon le champ où il se situe et la place qu'il y occupe, avoir des opinions ou des pratiques très différentes. Comme le disait avec humour un ministre béninois : « En tant que ministre de l'Agriculture je vous dis ceci, en tant que responsable de mon parti politique, je vous dis cela, en tant que responsable de telle ONG de ma région, j'ai encore une autre opinion » (entretien personnel).

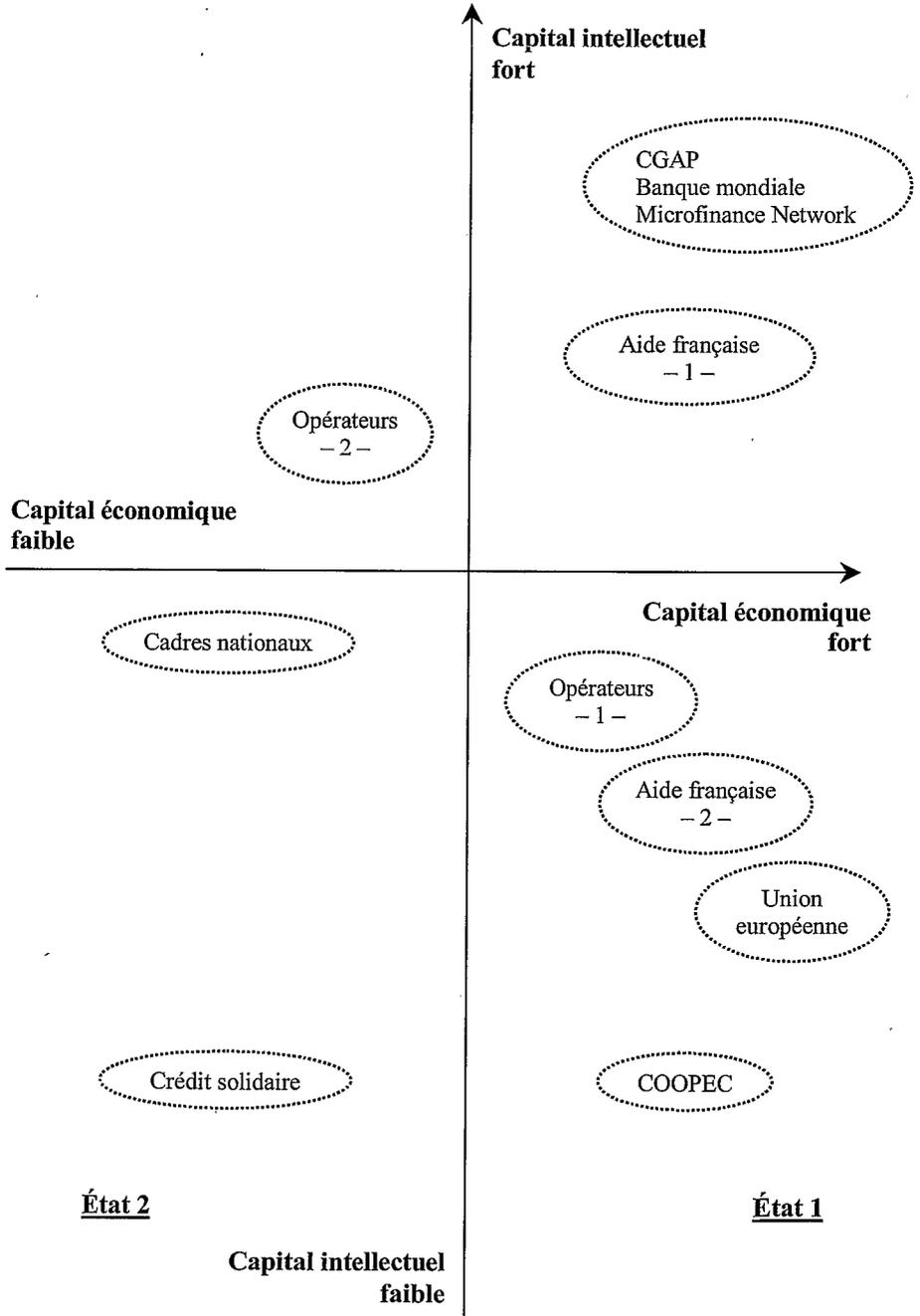
Essayons d'illustrer ces abstractions par un nouveau schéma (figure 2) qui ne représente plus les différentes formes d'institutions financières, mais les acteurs dans le champ de la microfinance. Celui-ci peut être structuré selon deux axes : le degré de possession du capital économique et du capital intellectuel. La représentation est très grossière, mais on peut se donner des critères objectifs (par exemple, volume de financement d'un côté et nombre de publications, de colloques, de citations ou de références, de l'autre).

Six catégories d'acteurs, avec des positions diverses et évolutives, peuvent être identifiées.

Les bailleurs de fonds. Ils sont en concurrence pour dominer le champ parce qu'ils apportent leur financement et veulent imposer la légitimité de leurs idées. À noter la différence d'approche entre la Commission européenne et l'ensemble CGAP/Microfinance Network/Banque mondiale. La Commission apporte le plus de financement, sans toujours le savoir², et n'a pas de réflexion propre sur le sujet. Elle suit, avec retard, les réflexions sur « microfinance et pauvreté » et « microfinance et genre ».

2. Les statistiques isolant les actions de microfinance sont très approximatives.

Figure 2
Acteurs du champ de la microfinance



Le pôle dominant intellectuellement est la CGAP, le Microfinance Network (une vingtaine d'institutions reconnues de la microfinance, avec l'appui de la Banque mondiale et de Fondations nord-américaines). Les volumes financiers sont nettement moins importants que ceux de la Commission, mais ce sont ces organismes qui donnent le ton et diffusent, par leurs publications, l'information et la formation, les « meilleures pratiques », présentées comme ayant une validité quasi universelle.

À noter la position de la France qui s'était beaucoup investie au cours de ces dernières années, mais sans se donner les moyens de capitaliser et de faire connaître ses expériences, et qui semble revenir en arrière en termes de volume d'aide et d'intérêt intellectuel.

Les États. Ils ont des difficultés à se situer dans le champ de la microfinance. Ils se sont mal remis de leurs échecs d'interventions directes (Banques de développement et projets). Ils restent sur une optique de « développement » : il faut faire du crédit au maximum de paysans ou de micro-entrepreneurs, le plus rapidement possible, avec le taux d'intérêt le plus bas. Même les organes spécialisés (ministère des Finances, Banque centrale) ont peu de connaissances et donc de légitimité technique sur la microfinance. Ils n'investissent pas directement dans le secteur mais servent souvent de canal obligé qu'utilisent les bailleurs de fonds pour soutenir les nouvelles institutions financières. Cependant, la multiplication des interventions dans le secteur et les risques politiques éventuels (notamment quand il y a collecte de l'épargne; sans contrôle suffisant³) les incitent à utiliser leur légitimité, acquise à un autre niveau dans le champ global de la politique, pour s'investir dans la réglementation et la régulation.

Les opérateurs. S'ils étaient au départ étrangers, ils deviennent de plus en plus nationaux. Les uns ont une certaine autonomie financière (car liés à une banque, une fondation, une grande ONG...), les autres n'ont que leur expérience et leur capacité technique. Certains chercheront à plaire à leurs bailleurs de fonds et seront de fidèles exécutants, d'autres essaieront de développer des approches alternatives adaptées aux conditions spécifiques des populations. Ils peuvent tirer leur légitimité de deux sources : leur compétence technique ou leur proximité vis-à-vis des bailleurs, auxquels ils servent d'intermédiaires. Cette deuxième légitimité (« Grâce à nous, l'argent est venu ») est à double tranchant. Ils peuvent être considérés comme des écrans ou des « courtiers » budgétivores. Les opérateurs se transforment souvent en conseillers après quelques années.

3. Le cas des « pyramides albanaises » est bien connu en Afrique (ce scandale financier a entraîné des émeutes et la chute du gouvernement albanais).

Les cadres et techniciens nationaux. Selon leur position et leur expérience, ils peuvent trouver dans la microfinance un simple moyen de gagner leur vie. Certains restent dans une optique de projets : avoir des salaires et des avantages annexes les plus importants pendant un temps limité et, grâce au savoir-faire acquis, trouver dans d'autres projets (ONG, banques ou organisations internationales) de meilleures opportunités. D'autres, au contraire, ont bien intégré l'idée de permanence de l'institution et du rapport entre l'efficacité de leur travail et le montant et/ou le mode de rémunération (prime selon les résultats). Ils ont une claire conscience que leur salaire provient des produits financiers. Par ailleurs, ils cherchent à conquérir leur autonomie vis-à-vis des opérateurs, des bailleurs de fonds et de l'État et considèrent que leur connaissance du milieu local est une compétence au moins aussi importante que la maîtrise des techniques financières. Quand ils dominent les deux aspects, ils se sentent autonomes et légitimes.

Les conseils d'administration et les techniciens paysans (caissiers, secrétaires, etc.). Cette catégorie n'apparaît que dans les systèmes mutualistes ou à forte implication des « usagers ». Leur attitude dépend beaucoup du pouvoir réel qu'ils ont ou qu'ils souhaitent ou peuvent conquérir, car il y a vrai et faux mutualisme⁴. Un autre facteur explicatif est le degré de pouvoir qu'ils possédaient ou possèdent dans d'autres champs. Une Coopec peut reproduire les hiérarchies sociales, mais aussi donner l'opportunité à de nouvelles catégories sociales ayant davantage de capital technique ou économique de développer leurs réseaux, de renforcer leur ascension ou de se reconverter (par exemple les fonctionnaires retraités, les néo-ruraux, etc.). Dans des zones où l'analphabétisme reste important, la création de postes techniques permet à des jeunes alphabétisés ou à des jeunes scolarisés de faire reconnaître leurs compétences et de se rendre indispensables.

Les sociétaires, usagers ou clients. Leurs attitudes dépendent du degré d'implication qui leur est demandé ou laissé, mais aussi du type de système financier : le comportement sera différent dans un système Coopec (comme la Fececam au Bénin) où l'épargne des membres et des usagers dépasse 20 milliards de francs CFA, ce qui assure une assez large autonomie vis-à-vis de l'extérieur, et dans des systèmes de crédit solidaire où l'essentiel des ressources vient de lignes de crédit externes. D'autres éléments, comme la taille et le niveau de la caisse de base, sont également déterminants. Le sentiment d'appartenance, les rapports entre

4. Le mutualisme peut n'être que juridique, avec un conseil d'administration sans réel pouvoir, ou peut être effectif, avec une prépondérance des conseils sur les techniciens (cf. Fececam Bénin).

responsables et simples sociétaires sont très différents dans une caisse villageoise, où tout le monde se connaît, et dans une caisse importante regroupant plusieurs villages et/ou quartiers et dépassant 3 000 membres.

Un phénomène important à souligner est que, pratiquement, tous les usagers de la microfinance sont actifs dans le secteur financier endogène. Ils continuent à être membres des tontines ou de caisses de solidarité, mais diminuent souvent leur dépendance vis-à-vis des prêteurs personnels ou des fournisseurs. Pour eux, les deux systèmes sont complémentaires⁵ et leur rendent des services différents. Mais les « normes » de la finance endogène sont également valables pour la microfinance : confiance, proximité, honneur et réputation.

Certains « dominants » du secteur endogène (notamment les « notables » qui font des prêts à des taux « usuraires » ou sont des « garde-monnaie », voient dans la microfinance un concurrent direct à leurs activités. Ils essaient donc de « saboter » cette innovation, en faisant courir rumeurs et faux bruits.

De ce rapide panorama, on peut retenir la diversité des acteurs (à la fois par catégorie et à l'intérieur de chacune), l'existence d'acteurs dominants souvent « cachés » par rapport aux « arènes » locales (comme les bailleurs de fonds) et les stratégies d'acteurs selon leur position dans le champ spécifique de la microfinance ou dans des champs différents (microfinance « endogène », espace politique local, champ politique).

Enjeux et pluralité de normes

L'observation des pratiques des différents acteurs autour de quelques enjeux significatifs (choix du public de la microfinance, attitudes vis-à-vis de la pérennité de l'institution ou devant le remboursement, formes de pouvoir, etc.) fait apparaître les normes qui sous-tendent les actions. Ces normes sont liées à la position des acteurs dans le secteur de la microfinance mais aussi dans la société globale.

5. On place temporairement le tour de la tontine dans la Coopec ; on retire de la Coopec de quoi payer la cotisation hebdomadaire de la tontine.

Le public de la microfinance

Pour la « pensée dominante », la microfinance doit être réservée aux pauvres (et, si possible, aux plus pauvres) et aux femmes. Beaucoup de financements extérieurs sont conditionnés à ces critères, avec des ratios précis (au moins tel pourcentage de pauvres, souvent définis par rapport au PIB moyen par habitant, et tel pourcentage de femmes).

Les opérateurs et les cadres nationaux sont partagés entre l'opportunisme⁶ et la critique. Ils montrent alors la difficulté pratique d'établir des critères objectifs et reconnus par les populations et de ne faire du crédit qu'à une partie de la population, la plus « pauvre », si l'autre, la plus « aisée », n'a pas accès à des solutions alternatives. Cela renvoie directement à l'analyse concrète de la différenciation sociale, à la perception de la richesse et de la pauvreté, aux rapports entre les hommes et les femmes, et non à une projection externe de normes ayant peu de rapports avec la réalité.

Comment définir la pauvreté ?

Celle-ci est souvent caractérisée par un niveau (ration calorique, revenu monétaire) permettant de définir une ligne de partage, ou des pourcentages et des sous-catégories (les plus pauvres des pauvres). En dehors des problèmes de mesure et de fiabilité des statistiques, cette vision apparaît très réductrice de la réalité.

Il existe, bien sûr, une différenciation sociale à l'intérieur des villages et des quartiers, mais celle-ci repose sur de nombreux critères (sexe, âge, « ethnie », profession principale ou caste, ancienneté d'installation, parfois religion, niveau de richesse...). Pour ce dernier critère, il y a davantage un continuum qu'une coupure très nette. Tout le monde a plus ou moins de la terre ou des troupeaux, même si la qualité ou la quantité diffère fortement. Cette différenciation s'accompagne généralement de mécanismes de redistribution et de clientélisme, à l'intérieur de la famille plus ou moins élargie, du village ou du quartier. En définitive, la pauvreté doit-elle s'analyser au niveau de l'individu ou de la « famille » ? Peut-on comprendre la situation des « pauvres » sans la mettre en relation avec celle des riches, qui souvent leur fournissent du travail et des « dons » ? La pauvreté n'est-elle pas davantage un processus socio-économique

6. Comme « les pauvres sont un bon créneau pour obtenir de l'argent » (cf. cadre guinéen), il n'est pas très difficile de présenter « correctement » les statistiques ou d'assimiler tous les habitants d'une zone pauvre à des pauvres.

dont il faut comprendre les causes et les effets (notamment d'exclusion des mécanismes de redistribution) plutôt qu'un niveau de revenu ?

Comment la pauvreté, mais aussi la richesse sont-elles perçues par les intéressés ?

Être riche, c'est souvent avoir eu de la chance⁷, mais c'est aussi faire circuler l'argent ou le redistribuer. Et être pauvre, cela peut signifier ne pas avoir de chance (comme les *balok*⁸ en pays bamiléké), mais aussi ne pas être sérieux. Par exemple, au Cambodge, les « pauvres » sont souvent considérés, à tort ou à raison, comme « les joueurs, les buveurs, les coureurs de femmes » ou les personnes instables, qui s'absentent souvent du village, pour prendre des petits métiers temporaires en ville. Ou encore, les cas sociaux (handicapés, malades, veuves ou mères célibataires avec de nombreux enfants, etc.). Sont-ils réellement le public cible de la microfinance ? De plus, le public « pauvre » visé par l'intervention de microfinance peut considérer que cette qualification est une atteinte à son honneur et à sa réputation, ce qui risque de le mettre en face d'un choix difficile.

Une distinction plus pertinente consisterait à faire la différence entre les catégories sociales à faible capital initial mais ayant des projets à financer (les jeunes, les apprentis, les veuves, les micro-entrepreneurs...) et celles qui ne veulent pas prendre de risques (les personnes âgées ou tous ceux qui restent soumis à diverses formes de dépendance).

Quelles sont les solutions de crédit-épargne alternatives pour les couches moyennes ou aisées ?

Par rapport à la situation du Bangladesh ou de nombreux pays asiatiques, les banques, en Afrique, restent très concentrées dans les capitales ou les grandes villes secondaires et elles ne font rien pour attirer le client. Dans la majorité des cas, plus de 90 % de la population des quartiers urbains ou des villages n'a pas accès au système bancaire classique. Comment justifier dans ces conditions de créer un système de microfinance qui se concentre sur les « pauvres » (environ 30 % de la population) et en exclure les autres ?

7. En haoussa par exemple, le même mot *arziiki* désigne la richesse et la chance.

8. Terme pidgin venant de *bad luck* : « Tous les pauvres sont potentiellement soupçonnés de désaccumuler, d'être des paniers percés et sont menacés comme tels d'être mis hors solidarité. L'accumulation est légitime, mais la désaccumulation est stigmatisée comme une tare », cf. Warnier (1994).

Si l'on persiste cependant à cibler les interventions sur les pauvres, les effets pervers sont probables et fréquemment observés : prélèvement direct ou accaparement par le mari ou le « patron » après l'octroi du crédit à la femme ou à l'individu pauvre, prête-nom, groupe fictif⁹ ou sabotage du nouveau système par les notables (campagne de désinformation, encouragement à ne pas rembourser, organisation de détournements, etc.).

Devant ces difficultés, à la fois d'identification des pauvres et d'effets pervers, certains préfèrent un glissement progressif du « crédit aux pauvres » à du « crédit aux femmes ». La solution est plus simple, elle est « politiquement correcte » et elle est souvent efficace, puisque les femmes ont la réputation d'être plus sérieuses.

Inutile d'insister sur le côté simplificateur de ces affirmations. La différenciation économique existe aussi chez les femmes. Par exemple, les monographies de caisses réalisées pour la Fececam¹⁰ au Bénin montrent bien l'existence d'au moins deux types de clientèle féminine, celle qui demande moins de 50 000 francs CFA de crédit et celle qui a plus de 300 000 francs CFA, ces dernières étant très impliquées dans le grand commerce et parfois dans le crédit usuraire aux petits agriculteurs et aux petits pêcheurs. Par ailleurs, au bout de quelques années, les taux de remboursement des femmes ne sont pas meilleurs que ceux des hommes (cf. Crédit rural en Guinée, Sanduk aux Comores, Fececam au Bénin).

Mais cette solution intéresse les bailleurs de fonds et elle est socialement acceptable par les hommes et les « notables ». Les hommes peuvent récupérer directement une partie du prêt accordé à leur femme ou en bénéficier plus ou moins indirectement, par diminution de la demande d'argent des femmes à leur égard et surtout par leur prise en charge de certains postes des dépenses familiales qui incombaient antérieurement aux hommes. À la Fececam, les « hommes aux larges épaules » des conseils d'administration ont accepté le TPCF (Tout Petit Crédit aux Femmes) depuis 1994, mais refusent toujours, jusqu'à présent, le TPCH (Tout Petit Crédit aux Hommes).

Au niveau des populations (responsables et sociétaires), l'attitude dominante est d'avoir des institutions ouvertes à tous, avec parfois des exceptions. Au Bénin et en Guinée, les fonctionnaires sont exclus des

9. Souvent le crédit aux « pauvres » utilise comme garantie le groupe de caution solidaire de cinq personnes. D'où la tentation de créer un groupe fictif et de récupérer le crédit de quatre autres personnes, inexistantes ou consentantes (avec parfois à la clef une petite commission).

10. FECECAM : Fédération des caisses d'épargne et crédit agricole mutuelles. Voir notamment les monographies de Savalou et Parakou.

crédits et du pouvoir « parce qu'ils nous ont toujours trompés ». En Guinée, les grands commerçants, « qu'on ne peut pas maîtriser » (ils bougent beaucoup et ont des ressources trop importantes) sont également exclus, alors que les petits et moyens commerçants sont acceptés sans problème. Quelquefois, l'exclusion du crédit est moins explicite mais vise les gens à faibles ressources (« ils n'ont même pas un poulet comme garantie ») ou les jeunes (mais ceux-ci peuvent obtenir du crédit, en réalité, par l'intermédiaire de leur mère, de leur oncle ou de leur père).

En ce qui concerne les femmes, l'attitude est beaucoup plus complexe et révèle les rapports préexistants dans la société. Les hommes sont en général favorables à l'accès des femmes au crédit. Selon les cas, ils pourront en prélever une partie¹¹ ou bénéficier directement des effets positifs des activités financées (les femmes, avec des revenus améliorés, pourront prendre en charge certaines dépenses d'alimentation, de santé, de soins aux enfants). Un autre avantage pour le mari est de n'être plus contraint de financer lui-même les activités économiques de sa ou ses femme(s). Pour les femmes, l'accès au crédit, quand il est adapté¹², leur ouvre des opportunités nouvelles qui permettent de renforcer leur position économique et sociale au niveau familial ou villageois (ou du quartier) et d'augmenter leur autonomie (vis-à-vis du mari, des autres membres de la famille, des fournisseurs, des usuriers). Mais, pour le moment, elles ne cherchent pas à entrer dans les rapports de pouvoir au niveau de la caisse. Leur présence au conseil d'administration est souvent symbolique ou impulsée de l'extérieur. « Elles n'ont pas de temps à perdre dans les réunions » et laissent volontiers ce rôle aux hommes. Les normes du champ politique local ne sont donc pas modifiées, au moins officiellement.

La pérennité de l'institution

C'est le nouveau paradigme de la microfinance, avec ses conséquences sur le niveau de remboursement, la fixation des taux d'intérêt et la maîtrise des charges. Ces normes sont véhiculées par les bailleurs de fonds, les opérateurs et la plupart des cadres nationaux. Ceux-ci voient dans la pérennité un moyen d'avoir une carrière stable, même si les salaires et avantages restent modérés par rapport au travail exigé. D'autres restent marqués par les expériences antérieures des projets :

-
11. Cas assez fréquents, dénoncés souvent vivement par les femmes.
 12. Elles revendiquent souvent des modalités spécifiques de crédit (sans épargne préalable, sans formalités inutiles, à durée plus courte...).

durée limitée dans le temps et recherche d'effets d'aubaine, c'est-à-dire obtenir le maximum d'avantages (salaires, indemnités, véhicules...) en un temps limité. Pour d'autres, le passage dans une institution de micro-finance (IMF) est un tremplin où l'expérience et la formation acquises pourront être monnayées dans les ONG, les projets, les banques ou les institutions internationales. Ces stratégies dépendent beaucoup du capital universitaire disponible, du niveau de responsabilité actuelle et des expériences passées¹³.

Les populations, par leur pratique de la finance informelle et des projets, sont plutôt habituées à des temps courts. Les tontines ou les clubs d'investisseurs s'arrêtent à la fin de chaque cycle, en général annuel, même s'ils peuvent se reconstituer, avec plus ou moins les mêmes membres pour une autre période. Mais l'idée de permanence est facilement acceptée : une nouvelle institution qui leur appartient et qui se matérialise par un bâtiment en dur¹⁴, un coffre-fort et aussi une histoire qu'on peut raconter, faite souvent de débuts modestes et de crises surmontées.

Les remboursements

Inutile d'insister sur l'importance de ce facteur sur l'équilibre financier et la pérennité. Les IMF qui fonctionnent ont des remboursements de l'ordre de 90 % à l'échéance et sont proches de 100 % au bout d'un an, contre une moyenne de l'ordre de 50 % dans les projets. Mais, après les premières années où le remboursement à l'échéance avoisine les 100 %, la situation a une tendance fâcheuse à se dégrader et les retards à s'accroître, bloquant les nouveaux octrois de crédit, au moins temporairement. Même si l'origine des fonds peut constituer, dans certains cas, un facteur explicatif avec la théorie qu'on rembourse mieux l'argent chaud (celui qu'on a épargné) que l'argent froid (celui qui vient de l'extérieur), le problème est plus complexe. Des études en Guinée et au Bénin ont montré une vingtaine de causes de retards de remboursement. En simplifiant, on peut dire que les gens ne remboursent pas parce qu'ils ne le peuvent pas ou ne le veulent pas. La non-possibilité peut venir d'un événement extérieur (maladie, incendie de la maison, dépenses sociales imprévues comme un enterrement, chute brutale des prix...), mais aussi

-
13. Par exemple, les cadres moyens ayant peu de capital universitaire sont intéressés à la pérennité de l'IMF. Pour les jeunes diplômés universitaires, l'attitude est souvent différente entre ceux qui ont « galéré » pendant quatre ou cinq ans entre chômage et petits boulots et ceux qui ont intégré l'IMF pratiquement à la sortie de l'université.
14. Dont l'apparence dépasse largement le strict fonctionnel.

des critères ou normes utilisés pour les octrois, surtout si la décision vient principalement des élus. Au cours des premières années, le montant des crédits est relativement peu élevé et les critères sociaux (honnêteté, sérieux...) sont suffisants. Devant les bons remboursements, les montants augmentent. Les octrois devraient alors s'inspirer de deux critères : le sérieux de l'emprunteur, mais aussi la qualité économique du projet (rentabilité, existence d'un marché, ...). Mais celle-ci est mal maîtrisée par les élus qui, par ailleurs, ne veulent pas perdre leur pouvoir vis-à-vis des techniciens¹⁵.

Ceux qui ne veulent pas rembourser n'ont pas de besoin régulier de crédit (ou ont d'autres sources de financement) ne se sentent pas concernés par l'IMF, considérée comme extérieure, ou veulent la détruire parce qu'elle remet en cause leurs activités économiques (prêts usuraires) ou leur pouvoir social, ou qu'elle est dirigée par une faction à laquelle ils s'opposent. Ils le font, en général, en étant presque sûrs de leur impunité. En effet, les pressions sur les familles et les sanctions sociales internes (réputation, honneur, « gâter le nom », exclusion de certaines cérémonies) deviennent de moins en moins efficaces, surtout dans les villes et les gros bourgs. En Guinée, annoncer le nom des mauvais payeurs à la mosquée le vendredi a encore de l'efficacité dans certaines zones rurales, mais plus du tout ailleurs. Et parfois, quand les élus cherchent à récupérer les impayés, ils prennent des risques importants (empoisonnement des enfants dans certaines caisses de pêcheurs du Bénin).

Lorsque, en désespoir de cause, il y a plainte officielle demandant l'intervention de la gendarmerie et de la justice, pouvant déboucher sur des saisies de biens ou des emprisonnements, les effets en termes d'efficacité économique¹⁶ et de coûts sociaux (forts conflits villageois) sont déplorables.

Les modes de rémunération

Les frais de personnel, entendus au sens large, constituent l'élément essentiel des charges et donc une autre clé de l'équilibre financier. Bailleurs de fonds et opérateurs s'efforcent de les réduire ou d'imposer des formes de rémunération liées aux résultats, c'est-à-dire un niveau de salaire raisonnable et des primes. Lorsque l'IMF est prospère, comme

15. Il existe d'autres facteurs, comme la croissance trop forte de la taille des caisses, qui fait perdre l'avantage de la proximité et de la connaissance fine des emprunteurs par les élus.

16. Peu d'argent récupéré et qui sert surtout, officiellement ou officieusement, à payer les gendarmes, les huissiers ou les juges.

l'ACEP au Sénégal (milieu essentiellement urbain, prêt moyen important, bonne productivité), les cadres nationaux, qui ont remplacé l'opérateur depuis plusieurs années, se sont totalement approprié cette norme, qui leur permet d'avoir chaque année des primes représentant deux à trois mois de salaire. Mais, dans la majorité des autres IMF, à l'équilibre plus précaire ou subventionné par l'extérieur, les normes et revendications salariales sont classiques : augmentation régulière des salaires, grille prenant en compte le diplôme et l'ancienneté, primes de résultats, qui deviennent des éléments fixes du salaires, etc. Les choses se compliquent dans les systèmes mutualistes où ce sont les élus qui fixent les salaires. Les niveaux de revenus des paysans, artisans et petits commerçants étant généralement très différents de ceux des fonctionnaires, les ajustements sont souvent difficiles¹⁷. Les conseils d'administration ont naturellement tendance à fixer des salaires assez bas et à refuser les primes, ce qui peut avoir l'effet pervers de décourager les salariés et de faire partir ceux qui ont le plus de compétences techniques (comptables, informaticiens).

Une autre particularité des systèmes mutualistes, véhiculée par les opérateurs qui transfèrent leur modèle canadien ou français, est le bénévolat : les élus travaillent pour le bien de la communauté et ne doivent pas recevoir de rémunération. Si le principe est éventuellement acceptable les premières années et quand le travail est très réduit (de l'ordre d'une réunion par trimestre), il est très rapidement contesté. En milieu rural ou urbain, tout temps consacré à la caisse par les membres des conseils ou les « caissiers » doit être compensé. La norme de référence est souvent, au minimum, celle de la journée de travail du salarié agricole. En cas de refus, des formes plus ou moins occultes de rémunération sont pratiquées : indemnités de transport ou de nourriture très supérieures aux frais réels, octroi de crédits plus importants, parfois à taux réduits.

Si l'on se réfère à la finance endogène, par exemple aux « clubs libériens », chaque responsable reçoit des indemnités relativement élevées, décidées en début de cycle et payées avant la répartition des bénéfices entre chaque membre. Le bénévolat paraît une projection occidentale, venue de notre culture chrétienne, et reste difficilement accepté. Il n'en demeure pas moins que la fixation de normes de rémunération, acceptables socialement par tous les acteurs et compatibles avec l'équilibre financier de l'IMF reste, pour le moment, un problème mal résolu dans la majorité des cas.

17. Cela est à nuancer selon les pays et les zones. Un planteur de coton, café ou cacao peut avoir des revenus plus importants que le vulgarisateur ou l'instituteur qui, par ailleurs, peuvent avoir plusieurs mois d'arriérés de salaires. Mais dans la majorité des cas, le salarié a un revenu très supérieur à celui du paysan.

Les formes et l'équilibre du pouvoir

Les situations sont plus ou moins complexes, selon les types d'IMF. Dans certains cas, l'assistance technique continue à jouer un rôle ambigu : apport de compétences techniques ; relais du bailleur de fonds ; bouc émissaire facile en cas de décision difficile ; mais aussi garant d'une certaine impartialité dans les décisions et d'une relative sécurité des fonds, en particulier de l'épargne.

Mais, de plus en plus souvent, l'essentiel des décisions revient aux cadres nationaux salariés¹⁸. Dans certaines IMF, le pouvoir leur appartient en quasi-totalité et les emprunteurs ou épargnants sont des clients, comme dans une banque classique. Les clients sont intéressés uniquement par la qualité des services financiers et par leur permanence. Ils savent qu'ils risquent d'être exclus de futurs octrois s'ils ne remboursent pas à temps, et qu'il n'existe pas d'autres opportunités pour eux. Et même parfois, le risque, réel ou supposé, de se faire saisir sa moto, sa télévision ou sa maison, se révèle une contrainte efficace. Les rapports de pouvoir sont donc simples, même si cela n'interdit pas quelques arrangements entre cadres et clients.

Dans un système mutualiste, l'équilibre du pouvoir est beaucoup plus complexe. Les tensions sont souvent fortes entre ceux qui mettent en avant leur compétence technique et ceux qui privilégient leur connaissance du milieu social (sélection des emprunteurs, capacité de pression en cas de difficultés, capacité d'adaptation des produits financiers au contexte local...). La réussite s'observe quand les deux parties reconnaissent la nécessité des deux formes de compétence.

Les modes d'exercice du pouvoir sont également différents. Les cadres veulent souvent recourir au vote. Les élus préfèrent la recherche du consensus avec le choix d'une troisième candidature, souvent plus terne, quand l'opposition entre deux candidats importants semble irréductible. Cette recherche du consensus vient souvent de la volonté d'écoute et de prise en compte des minorités, du maintien de la cohésion sociale qui risque d'être mise à mal dans des procédures de vote à la majorité. Mais aussi, la répartition du pouvoir au sein de la caisse est un élément d'une lutte plus globale qui se joue sur des champs politiques, religieux, économiques ou coutumiers.

Les statuts, que les cadres cherchent à faire appliquer et qui sont en principe le résultat d'un consensus, prévoient le renouvellement régulier, souvent annuellement et par tiers, des postes de responsabilité. Il est rare

18. En Afrique de l'Est et en Amérique latine, le pouvoir est souvent aux mains des apporteurs de capitaux, représentés dans les conseils d'administration.

que cette disposition soit appliquée. Quand on a le pouvoir et qu'on l'exerce correctement, on doit le garder¹⁹. Et, très souvent, le changement de responsables ne peut se faire que globalement, à la suite d'une grave crise de confiance.

Les enjeux présentés ici ne sont pas limitatifs et les analyses, même si elles sont tirées de très nombreux cas observés dans plusieurs pays, restent encore trop générales. On voit bien cependant l'intérêt mais aussi la complexité de l'exercice. L'idée essentielle est d'essayer de rapporter la pluralité des normes à la position des acteurs, dans le sous-champ spécifique de la microfinance et dans les autres champs voisins (finance endogène, espace social et politique local et national) et de voir comment il peut exister des compatibilités, des compromis ou des conflits.

Il reste à poursuivre cette analyse au niveau des conséquences sur les formes de régulation et sur les politiques intermédiaires, en matière de microfinance.

Viabilité et régulation contractuelle : une autre approche des politiques publiques

L'accès permanent à des services financiers améliorés pour l'immense majorité de la population exclue des banques passe par la création d'institutions financières nouvelles s'inscrivant dans une perspective de pérennité. Cette pérennité est difficile. Elle nécessite la viabilité financière et sociale de chaque IMF et de nouvelles formes de régulation du secteur de la microfinance.

Viabilité financière et sociale

Atteindre l'équilibre financier et ne plus dépendre de financements externes sont maintenant des objectifs reconnus par tous, même si la durée pour les atteindre (entre trois et douze ans) est variable selon le public, les régions ou le type d'IMF. L'équilibre financier dépend avant tout de la qualité de la gestion interne, mais aussi de l'environnement macro-économique (stabilité de la monnaie, inflation modérée, qualité des infrastructures, fiabilité des systèmes de communication...) et des politiques étatiques spécifiques à la microfinance. Dans ce domaine, il est

19. Au Mono (Bénin), un responsable de 85 ans est régulièrement élu depuis 1975.

plutôt demandé à l'État d'appliquer la première règle d'Hippocrate : ne pas nuire. C'est-à-dire laisser aux IMF la liberté pour la fixation des taux de crédit et de rémunération de l'épargne, ne pas effectuer des prélèvements abusifs, ne pas imposer aux IMF des rythmes de croissance, un certain type de public ou une localisation précise. L'État devrait plutôt jouer un rôle actif dans le domaine de la sécurité et de la qualité de la gendarmerie, de la justice ou de l'inspection du travail²⁰.

La viabilité sociale, concept encore peu utilisé dans la microfinance, est tout aussi importante. Elle se rapproche de la compatibilité des normes entre les divers acteurs. Elle se manifeste selon deux aspects. *D'abord, l'IMF n'est pas considérée comme un corps étranger venu de l'extérieur.* Elle est appropriée, considérée comme leur propre affaire par les différents acteurs concernés. Cela est particulièrement important dans un contexte de lutte contre l'exclusion. Les modalités d'épargne et de crédit ont été élaborées avec les intéressés et ne sont pas en contradiction avec les normes culturelles de la société comme la conception de l'argent, du temps, du taux d'intérêt, etc. Les différentes formes de garantie, matérielles ou sociales, utilisant à la fois la solidarité, les pressions sociales, le sens de l'honneur sont acceptées et efficaces. L'accès aux services financiers est suffisamment ouvert à toutes les couches de la société pour permettre aux éléments dynamiques, notamment les femmes et les jeunes, d'être satisfaits et d'éviter la mainmise de quelques « notables » ou gros entrepreneurs sur l'essentiel des ressources. Les responsables élus sont considérés comme légitimes ; les abus de pouvoir sont limités et les conflits sont réglés selon un mélange subtil de normes anciennes et nouvelles ; les techniciens et les divers salariés « se sentent à l'aise », au niveau des salaires et avantages annexes, de leur qualification et de leur reconnaissance sociale. Il existe un rapport équilibré de collaboration et de spécialisation entre les élus (ou les représentants des bénéficiaires) et les techniciens salariés, assurant un équilibre des pouvoirs, sans prépondérance de l'une des parties sur l'autre.

Cela est fondamental dans les approches mutualistes ou à participation des intéressés. Mais, même dans une approche d'entreprise, les clients ont compris le lien entre pérennité des services financiers et respect des règles, notamment celles du remboursement. Ils sont éventuellement consultés sur les modifications des produits financiers. Ils ont confiance dans les techniciens et dans la sécurité de leur épargne.

20. Il est arrivé qu'un salarié qui a détourné de l'argent obtienne des indemnités de licenciement, grâce à la complicité de la justice et de l'inspection du travail, au lieu d'être emprisonné.

Une bonne vérification de la viabilité sociale consiste à analyser les crises et les dysfonctionnements, qui sont toujours de bons révélateurs des stratégies des acteurs en présence et des rapports de force. On s'intéressera, entre autres, à l'analyse précise des causes d'impayés qui sont loin d'être simplement économiques, aux grèves des salariés, aux scissions d'une Union régionale, voire aux faillites d'un système.

Mais la viabilité sociale n'est pas seulement interne, entre les acteurs directement concernés par l'IMF ; elle *est aussi externe*, c'est-à-dire que l'institution doit s'insérer correctement dans son environnement. Grâce à une bonne information et à de nombreuses discussions, les personnalités ou institutions externes comme les autorités politiques et administratives, les responsables religieux, les notables divers, voire les usuriers, soutiennent l'institution, ou du moins n'ont pas les moyens suffisants pour la contrecarrer ou s'y opposer ouvertement.

Une bonne liaison s'est établie avec les autres interventions de développement tels la vulgarisation agricole, la formation technique ou en gestion, les infrastructures, les systèmes d'approvisionnement et de commercialisation, afin d'assurer une synergie entre le facteur financier et les autres fonctions.

Une législation adaptée, condition nécessaire mais non suffisante

Des IMF ayant atteint l'équilibre financier et socialement viables doivent pouvoir obtenir leur reconnaissance juridique. Le problème central est de faire admettre que les IMF sont des institutions financières à part entière, qui doivent s'inscrire dans une législation bancaire, mais qui ont des caractéristiques spécifiques et des formes diverses.

La meilleure solution semble être une loi bancaire relativement ouverte, reconnaissant des institutions financières spécifiques ou spécialisées (IFS) de diverses natures, avec des modalités particulières d'application, discutées avec les institutions ou opérateurs intéressés, comme l'ont montré les différents débats sur la loi PARMEC en Afrique de l'Ouest (voir aussi The Microfinance Network, 1997).

Une législation adaptée devrait pouvoir régler les problèmes suivants :

- des formes d'agrément effectivement mises en place, mais plus ou moins simplifiées selon la nature (avec recours ou non à l'épargne) et la dimension de l'opération. Cet agrément devrait limiter la prolifération de projets, d'ONG ou d'actions frauduleuses ;
- la possibilité pour toutes les institutions sérieuses de recourir à l'épargne, sous certaines conditions ;

- la liberté de fixation des taux et non l'alignement sur les banques qui fonctionnent sur un marché totalement différent ;
- la reconnaissance de la diversité des institutions et non une forte incitation aux formules mutualistes, qui ne sont adaptées que dans certaines conditions ;
- la mise en vigueur de ratios prudentiels adaptés à chaque type d'IMF et non un alignement sur les ratios bancaires.

Deux problèmes importants demeurent cependant. Une législation n'est utile que si elle est appliquée. Actuellement, les cadres du ministère des Finances et de la Banque centrale chargés de la faire appliquer n'ont qu'une connaissance superficielle du monde de la microfinance, de sa spécificité et de sa diversité. Ils ont, en outre, des moyens matériels limités pour assurer ce contrôle. On peut supposer que ce type d'obstacle peut être progressivement levé. Le problème essentiel, à l'heure actuelle, est la prolifération d'interventions d'ONG ou de projets dans le domaine de la microfinance. Par exemple, dans une seule province, relativement difficile, du Burkina Faso, le Soum, on recense une vingtaine d'interventions. Pour la plupart, elles suivent des normes anciennes de développement, c'est-à-dire font du crédit à taux d'intérêt faible, sans souci excessif du taux de remboursement. Fournir du crédit à des populations pauvres est pour elles un objectif suffisant. Le critère de réussite sera de dépenser le budget prévu et non de créer une institution financière pérenne. Ces ONG ou projets ont une reconnaissance par l'État, en général sous forme d'agrément auprès d'un ministère technique (Agriculture, Promotion féminine, Jeunesse et Sports, Affaires sociales) mais ne rentrent pas dans la législation bancaire. On imagine sans difficulté les conséquences pratiques sur le terrain : les paysans empruntent du crédit à un endroit pour le rembourser à l'autre, ou ne remboursent pas du tout. Il est toutefois intéressant de noter que, pour le moment, de nombreux paysans continuent à emprunter à des taux élevés dans les deux systèmes « sérieux » de la province, pour maintenir une relation dans la durée indispensable quand les autres interventions s'arrêteront, mais profitent aussi des aubaines temporaires. Toutefois, d'une manière générale, on peut craindre, en paraphrasant la loi de Gresham, que les « mauvais » systèmes financiers chassent les bons et que le laxisme de leurs pratiques rende impossibles la viabilité et la permanence des systèmes « sérieux ». La législation peut, au contraire, avoir des effets pervers en créant des contraintes supplémentaires (fourniture régulière d'informations à la Banque centrale, ratios prudentiels...) aux seuls systèmes financiers sérieux.

Nécessité d'une régulation contractuelle

L'exemple des conditions d'entrée dans le champ financier, ainsi que le respect des règles permettant la pérennité des institutions financières, montre qu'une législation, même adaptée, ne suffit pas, car l'État est le premier à ne pas l'appliquer sérieusement. La priorité pour chaque ministère technique d'obtenir des financements externes l'emporte largement sur le souci de créer un secteur de la microfinance efficace. Pour remédier à cette situation, des pistes intéressantes sont recherchées dans certains pays, notamment le Burkina Faso et le Mali²¹. Des « cadres de concertation » réunissant État, bailleurs de fonds et associations professionnelles des institutions financières sont mis en place. Ces cadres ne deviennent efficaces que s'ils s'inscrivent dans une perspective à moyen terme, en général des plans de développement à cinq ans, réellement discutés par toutes les parties. Les principaux intéressés, c'est-à-dire les IMF regroupées en associations professionnelles, doivent également être suffisamment organisés pour rappeler aux bailleurs de fonds et à l'État le respect des règles établies de concert et pour organiser entre eux un code déontologique minimal, instaurant une concurrence à armes à peu près égales. Cette forme de régulation nécessite des adaptations régulières et doit permettre l'arrivée de nouveaux entrants dans le champ, sans crispation sur les avantages acquis des premiers arrivants. Elle reste toujours imparfaite et fragile, car l'État a du mal à résister aux sirènes de nouveaux bailleurs de fonds qui veulent s'affranchir des règles déjà édictées. Mais c'est sans doute le moyen le plus efficace en imposant l'explicitation des objectifs de chacun et un consensus minimal sur certaines normes pour arriver à un équilibre des pouvoirs entre les acteurs concernés et pour éviter les principales dérives occasionnées par les « moutons noirs ».

L'État, trop présent dans les interventions il y a encore une dizaine d'années, retrouve une certaine légitimité dans ses tâches de régulation. Mais il n'est pleinement légitime que s'il est le garant des décisions prises en concertation avec les différents acteurs concernés. La régulation n'est pas seulement étatique ou venant du marché, elle devient contractuelle.

21. En Guinée Conakry, les « Lettres de politique de développement agricole » précisent que les opérations de crédit doivent passer par les trois institutions reconnues de la microfinance, sauf dans le cas où elles ne sont pas encore implantées dans la zone.

Conclusion : l'enjeu de la microfinance

Comprendre la pluralité des normes nécessite d'identifier les différents acteurs et les champs dans lesquels ils se situent. Le sous-champ de la microfinance cherche à s'autonomiser vis-à-vis du champ du « développement » et de l'État et à imposer ses normes spécifiques. Celles-ci essaient de faire la synthèse entre les normes bancaires (professionnalisme, rigueur dans le remboursement, etc.) et les normes du sous-champ financier endogène (confiance, proximité, articulation de l'économique et du social), tout en se référant, au niveau de ses finalités, aux grands objectifs du développement (lutte contre la pauvreté, amélioration des relations entre hommes et femmes, promotion du secteur privé). La microfinance doit être aussi rigoureuse que les banquiers, mais aussi conviviale et adaptée que la finance endogène. Les acteurs dominants de la microfinance (bailleurs de fonds, opérateurs, cadres nationaux), au-delà de leurs rivalités pour asseoir ou conquérir leur légitimité, s'efforcent de promouvoir les normes spécifiques du sous-champ. Les acteurs dominés voient dans la microfinance de nouvelles opportunités économiques et sociales. Ils arrivent avec des positions ou des normes venant de champs voisins, notamment celles du secteur financier endogène, celles du secteur du développement (habitude de ne pas rembourser) et surtout celles du champ socio-économique et politique local. Les acteurs dominants de ce dernier vont essayer de s'approprier le pouvoir dans les nouvelles institutions financières ou de les combattre. Les acteurs dominés (femmes, jeunes, techniciens) vont essayer de rentrer dans la microfinance et de saisir les opportunités économiques (accès au crédit et à l'épargne) et sociales (amélioration de leur situation, de leur prestige, parfois de leur pouvoir). Selon les enjeux, les acteurs dominés vont utiliser les normes de la microfinance ou celles des champs voisins. La compatibilité des normes va permettre de développer une viabilité sociale, interne et externe. L'observation des conflits et de leur résolution met en lumière leurs oppositions.

Dans cette situation, l'État a une situation ambiguë. D'une part, la microfinance se construit en partie contre la légitimité de son intervention : son rôle trop important a entraîné par le passé la faillite des banques de développement et de la plupart des banques spécialisées²², ainsi que la gestion catastrophique des volets crédit dans les projets de développement. Les institutions de la microfinance ne veulent plus se

22. CNCA/BNDA au Niger, Togo, Côte d'Ivoire, Bénin.

voir imposer par l'État la fixation des taux de crédit et d'épargne, le choix du public et des zones d'intervention et le rythme de leur expansion.

L'État cherche à retrouver sa légitimité par le biais de la législation. Mais celle-ci est elle-même contestée pour son caractère partiel qui permet à beaucoup d'ONG ou de projets d'y échapper.

Une politique nationale de la microfinance nécessite une approche plus large, avec une recherche de cohérence entre les différents acteurs concernés. Elle passe d'abord par la viabilité financière et sociale de chaque institution, par l'établissement d'un cadre de concertation à moyen terme et des formes de régulation (règles déontologiques ou normes internes et conditions d'entrée dans le champ). Elle passe par des compromis difficiles où chacun devrait accepter de jouer la règle du jeu : les bailleurs de fonds devraient renoncer à exercer leur domination ; les États pourraient retrouver leur légitimité en jouant seulement un rôle d'arbitre et de garant du respect des règles du champ et non pas d'exécutant direct ; et les IMF, en se regroupant en associations professionnelles, seraient capables de se faire entendre et de peser sur les décisions et leur application. Même fragiles et soumises à contestation, les politiques nationales, pour être efficaces, doivent soutenir une régulation contractuelle.

Bibliographie

- COMMISSION EUROPÉENNE, 1998, *Microfinance. Orientations méthodologiques* (2^e éd. 2001), Bruxelles.
- DOLIGEZ F., 1999, « Institutionnalisation des réseaux d'épargne-crédit : une construction sociale à concerter », *Transverses* n° 3, Groupe Initiatives, GRET, Paris.
- ÉPARGNE SANS FRONTIÈRES, 2000, « La microfinance en Afrique : évolutions et stratégies des acteurs », dossier de la revue *Techniques financières et développement*, n° 59-60, juillet-octobre, Paris.
- GENTIL D. et FOURNIER, 1993, *Les Paysans peuvent-ils devenir banquiers ?*, Syros, Paris.
- HULME D. et MOSLEY P., 1998, « Microenterprise finance : is there a conflict between growth and poverty Alleviation ? », *World Development*, vol. 26, n° 5.

IEDES, 1996, «Le financement décentralisé, pratiques et théories», dossier de la revue *Tiers-Monde*, n° 145, janvier-mars, IEDES-PUF, Paris.

MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION, 1997, *Impact des systèmes financiers décentralisés*, Paris.

MORDUCH J., 1999, «The microfinance promise», *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVII.

THE MICROFINANCE NETWORK, 1997, *Régulation and Supervision of Microfinance Institutions. Experience from Latin America, Asia and Africa*, Washington DC.

WARNIER R., 1994, *L'Esprit d'entreprise au Cameroun*, Karthala, Paris.

IV

Hydraulique urbaine

Accès à l'eau potable dans les quartiers défavorisés des grandes villes et les petits centres urbains

Émile LE BRIS¹ (IRD^{*})

La problématique de cet ouvrage sur l'élaboration de politiques intermédiaires de lutte contre la pauvreté dans un contexte de pluralité des normes est appliquée ici au cas particulier de l'approvisionnement en eau potable d'espaces urbains et périurbains non ou mal desservis par les réseaux².

À l'instar des objectifs de l'expertise collégiale de l'IRD, ceux du programme « Solidarité-Eau » mettaient l'accent sur le rôle de l'approvisionnement en eau potable dans le recul de la pauvreté. Les études financées à cette occasion ont, pour la plupart, contribué à la définition de politiques publiques, sachant qu'il s'agissait de travailler aux interfaces entre dynamiques sociales et politiques saisies à l'échelle locale, prises de décision à l'échelle nationale et interventions exogènes d'envergure internationale.

* IRD : Institut de recherche pour le développement (ex-Orstom).

1. Avec la collaboration de Pierre-Marie Grondin et Christophe Le Jallé (pS-Eau).

2. Il s'inscrit également dans le cadre d'une recherche-action coordonnée par le programme « Solidarité-Eau » (voir <http://www.pseau.org> pour l'ensemble des rapports).

De la pluralité des pratiques, des intérêts et des valeurs à la pluralité de normes

Les modes d'approvisionnement en eau dans les petits centres urbains et les quartiers défavorisés des grandes villes sont caractérisés par une grande diversité : les sources, les mares, les puits, l'eau du réseau *via* la borne-fontaine ou le robinet privatif. Les ménages sont attachés à la complémentarité des modes d'alimentation. Le système d'accès à la ressource, quoique situé dans d'étroits rapports de dépendance structurelle avec le système moderne, n'en est pas moins doté d'une cohérence, d'une dynamique et d'une rationalité propres.

En outre, il est difficile d'attribuer une valeur économique à une ressource environnementale telle que l'eau. Élément vital chargé de symboles, de culture et de spiritualité, l'eau peut difficilement être traitée comme une marchandise banale. Elle est le vecteur de savoirs autochtones trop souvent méconnus. L'eau du fleuve, plus trouble, peut ainsi être considérée comme plus nourrissante que l'eau du réseau, plus limpide. L'investigation dans le champ des conceptions religieuses et des représentations culturelles de l'eau permet de constater l'existence simultanée d'une grande diversité de conceptions qui renvoie à des cultures microlocales différentes, lesquelles ne constituent en aucune manière un obstacle au développement du service de l'eau potable (Bouju, 1998).

Faut-il, dès lors, comme le suggère le « Groupe de Lisbonne », promouvoir une « éthique de l'eau » propre à lever la confusion entre valeur et prix de l'eau, et à clarifier les notions d'intérêt général et de service public ? Il existe une confusion permanente entre la notion « d'intérêt commun » et celle « d'intérêt général ». Cette confusion engendre l'insécurisation des usagers et la perpétuation du clientélisme et de la corruption. La pluralité des normes est à la mesure de la pluralité des modes d'approvisionnement.

Toute initiative en matière d'approvisionnement en eau potable (AEP) modifie les logiques d'intérêt et les compromis sociaux. Le conflit de normes oppose en la matière des acteurs différents ; il est également vécu par un même acteur. Ainsi, on ne peut assimiler ni les quartiers périphériques des grandes villes, ni même les petits centres urbains au modèle de l'hydraulique villageoise, qui est de type communautaire. Dans le cas des petits centres, l'immense majorité des citoyens continuent à gérer la relation entre leur espace domestique et l'extérieur en fonction d'un habitus culturel paysan. À Kindia en Guinée par exemple,

pratiquement tous les ménages utilisent plusieurs modes d'approvisionnement en fonction de la saison et du prix (Romann, 1998). Le niveau d'exigence est variable suivant les usages : eaux de boisson ou pour l'alimentation d'une part, eaux pour des usages différents (toilette, lessive, usages non domestiques, etc.) d'autre part. Pour les premières, on s'adresse d'abord au réseau, aux sources aménagées et aux eaux de précipitation pendant la saison des pluies, période pendant laquelle les sources non aménagées sont moins utilisées.

La population choisit ainsi pour les différents usages en fonction d'une gradation estimée (mais pas forcément confirmée par les analyses) des qualités de l'eau, de la meilleure à la moins bonne, du réseau au marigot, avec des exceptions, du fait de pratiques anciennes. Ce choix se fait, en l'absence de données scientifiques, sur la base de sensations (couleur, odeur), des *a priori* fonction de la formation, de la culture de chacun. Les réponses ambiguës des ménages sur la qualité des eaux de source montrent leur incertitude. Se pose donc un problème d'adéquation de ce type de conduites « néotraditionnelles³ » avec les normes techniques, juridiques et gestionnaires propres à la mise en œuvre d'un service urbain. Des familles aisées, accoutumées de longue date à payer à la fois le branchement au réseau et l'eau consommée, continuent à partager certaines représentations « traditionnelles » au point de se détourner, dans certaines circonstances, de l'eau du robinet.

Dynamiques de l'exclusion sociale

Même si la population urbaine bénéficie, à l'échelle mondiale, d'un meilleur accès⁴ à l'eau potable (65 % en 1970, 72 % en 1980, 77 % en 1985, 87 % en 1994), le taux de branchement direct ou indirect des ménages au réseau d'eau potable est le plus souvent inférieur à 50 % dans les villes étudiées. Il descend au-dessous de 25 % en Haïti, à Porto Novo,

-
3. Nous sommes tout à fait conscient du biais culturaliste qu'introduit l'usage de catégories comme « modèle communautaire », « habitus paysan » ou « conduites néo-traditionnelles ». Les anthropologues nous ont montré que les conduites et les représentations ne sont pas réductibles à un modèle dualiste opposant tradition et modernité.
 4. « La signification du terme "accès à l'eau potable" est floue et varie d'un pays à l'autre. L'acception la plus couramment utilisée est celle définie par l'OMS. Selon cette organisation, un citadin a accès à l'eau potable s'il est desservi par un réseau ou une pompe à moins de 20 mètres de son habitation. En zone rurale, l'accès à l'eau signifie qu'un membre de la famille ne passe pas un temps "disproportionné" à la collecte de l'eau » (Zerah, 1999).

à Nouakchott. Plus inquiétant : à Yaoundé, en 1976, 80 % de la population avait directement ou indirectement (bornes-fontaines) accès au réseau ; en 1994, 64 % de la population seulement bénéficiait de ce service. En effet, même si le nombre de personnes ayant accès directement ou indirectement au réseau reste stable, voire augmente, la croissance très importante de la population urbaine induit un abaissement du taux de couverture.

En mettant l'accent sur les conditions d'accès à un service de première nécessité, on se trouve confronté au concept de « spoliation urbaine ». Le débat est bien situé sur le registre des inégalités structurelles : un certain nombre d'espaces urbains ne relèvent ni de l'hydraulique villageoise ni de l'hydraulique urbaine. Ces espaces sont négligés par les décideurs nationaux et par les grands opérateurs internationaux. Ils se trouvent disqualifiés dans la mesure où ils se situent en dehors des enjeux proprement économiques de l'implantation des grandes infrastructures. À la précarité de l'occupation du sol répond celle du logement. On a également assisté durant la dernière décennie à une précarisation du travail. Ainsi, l'exclusion du marché de l'emploi entraîne, faute de moyens de paiement, l'exclusion des services de première nécessité ou – et c'est le cas le plus fréquent s'agissant de l'eau potable – l'obligation de se procurer de manière fractionnée et en petites quantités (15 à 30 litres par jour, ce qui hypothèque la rentabilité d'un investissement de type réseau), une ressource qui, au bout du compte, leur revient beaucoup plus cher (jusqu'à vingt fois) que s'ils étaient branchés au réseau. Le prix payé au porteur d'eau est de quatre à dix fois supérieur à celui payé à la borne-fontaine mais, d'un autre côté, l'interdiction de la revente de voisinage a le plus souvent pour effet de placer le gérant de la borne-fontaine en situation de monopole, sans garantie quant à une meilleure qualité du service. Ces systèmes sont cependant, et cela malgré le prix au volume beaucoup plus élevé, souvent mieux adaptés aux revenus quotidiens irréguliers d'une grande part de la population des quartiers considérés. Cette absence de liquidité importante et régulière, et la difficulté à cumuler de l'argent, rend difficile, voire impossible, le paiement d'une facture mensuelle.

Certains pays ont tenté de mettre en place un système de tarification avec plusieurs tranches selon le volume consommé : une tranche dissuasive pour limiter les consommations et une tranche dite « sociale » pour les faibles consommations qui accompagnent les branchements du même nom. Morel à L'Huissier au Congo et au Togo, Whittington au Ghana et le GREA à Abidjan, ont mis en évidence dans ces différents pays les effets pervers d'une tarification progressive : les ménages les

plus pauvres ont des difficultés à payer leurs factures. Ces dernières représentent, malgré les subventions, une somme importante pour des revenus faibles et irréguliers, et ce d'autant plus si elles ne sont émises que tous les deux ou trois mois. Les branchements « sociaux » ne sont généralement accordés qu'aux propriétaires ou locataires officiels, or les ménages les plus pauvres n'ont généralement pas de statut légal d'occupation (occupants à titre gratuit, propriétaires coutumiers, constructions illégales...).

Les ménages continuent donc à s'approvisionner chez leurs voisins, augmentant le volume facturé à ces derniers qui revendent l'eau au tarif de la tranche supérieure majorée de leur marge. Si l'on prend l'exemple de la Côte d'Ivoire, les ménages s'approvisionnant chez leurs voisins, c'est-à-dire les plus pauvres et pour un niveau de service plus faible, paient quatre fois le prix de revient du mètre cube produit et subventionnent de fait les ménages qui bénéficient de la tranche sociale. De plus, dans les quartiers les plus pauvres, il est fréquent que plusieurs familles partagent un même bâtiment et ne possèdent qu'un seul branchement. La facture est alors divisée entre l'ensemble des familles. Le volume total consommé correspondant aux tranches supérieures de tarification, ces familles paient alors plus cher que celles disposant de leur propre branchement.

On s'interrogera sur les effets sociaux (intégration ou exclusion) des formes spatiales que génèrent les programmes initiés en matière d'eau et d'assainissement. L'échelle territoriale des projets est rarement l'échelle optimale en matière de gestion. Les discontinuités d'accès à l'eau engendrent par ailleurs des comportements de stockage à risques (en particulier en matière de santé) et des surcoûts. À vouloir traiter séparément les fragments d'espaces péri-réseau, on renforce – souvent avec la meilleure volonté du monde – les inégalités structurelles décrites ci-dessus. Ces inégalités « matérielles » se doublent d'une mise à l'écart quasi systématique des populations démunies de la prise de décision en matière d'investissement et de gestion.

Acteurs privés et publics : quelle régulation ?

Comment, autour de l'enjeu de l'accès à l'eau potable, les acteurs privés et publics s'organisent-ils ? Comment (réseaux effectifs, formes de coordination) et où à l'échelle locale, se développent des pratiques

complexes de négociation ? Existe-t-il des instances de régulation ? Comment des coalitions d'intérêts chevauchant les sphères publique et privée, le légal et l'illégal, entrent dans des systèmes de pouvoir locaux multipolaires à géométrie variable ? Comment se négocie *in fine* le « droit à la ville » et le partage de celle-ci ?

Entre 1950 et 1970, alors que démarre véritablement l'urbanisation, les municipalités ont joué un rôle direct dans la distribution d'eau. Les régies municipales assuraient l'exploitation du réseau et la facturation aux abonnés. Confrontées à des déficits chroniques, la plupart des municipalités ont rapidement rétrocédé le service de l'eau à des entreprises publiques nationales, tout en gardant la gestion des bornes-fontaines. Elles continuaient ainsi à assurer un service public minimal, non payant, à destination des couches populaires, en faisant reposer l'équilibre financier sur la perception des taxes municipales. Le faible niveau de ces ressources fait que, depuis la fin des années 1980, les bornes-fontaines ont fermé les unes après les autres. Certaines bornes ont toutefois été réouvertes et concédées à des gérants privés.

Les problèmes posés aujourd'hui, dans des villes millionnaires, seraient – dit-on – à la mesure des seuls grands opérateurs privés de taille internationale. Or, ces opérateurs fonctionnent dans une logique de rentabilisation des investissements excluant de leur champ d'intervention les quartiers défavorisés et les petits centres. Le problème de la grande entreprise est en outre relativement nouveau en Afrique et il faut construire des partenariats inédits entre ces entreprises et les collectivités locales. Dans un domaine où les lois du marché ne sont pas directement opératoires, les relations entre partenaires devraient s'apprécier dans un environnement réglementaire global impliquant :

- la légitimité des élus locaux ;
- la définition précise du domaine public ;
- les fondements juridiques régissant les conflits et garantissant des investissements lourds avec longs délais de retour.

Au lieu de cela prévaut souvent une rhétorique de l'éveil de la société civile. En viennent ainsi à coexister, en cercles concentriques, des systèmes sociaux fonctionnant selon leur logique propre et sans s'interpénétrer. Seul traverse ces logiques un petit entrepreneuriat local à base familiale et clientéliste habile à réaliser son « accumulation primitive » à partir des opportunités ouvertes par l'aide internationale en banalisant la petite corruption. Identifier les pratiques d'opacité de ces « barons de l'eau », promus « entrepreneurs de développement », c'est remettre en cause à l'échelle locale un consensus solidement établi. C'est sans doute l'une des raisons pour lesquelles les développeurs préfèrent

favoriser les stratégies opportunistes plutôt que de contribuer à la stabilisation de la société civile, même si, il est vrai, les petits entrepreneurs locaux ont une réelle importance non seulement en termes économiques, mais aussi en termes de service rendu aux populations. Ces petits entrepreneurs privés locaux, plus ou moins informels, ont en effet intérêt à occuper des niches délaissées par les grandes sociétés de distribution (publiques ou privées) et à offrir un mode d'approvisionnement souple adapté aux besoins et capacités de chacun. Reconnaître le rôle et l'importance de tels opérateurs ne doit cependant pas conduire les pouvoirs publics et les organismes internationaux à abandonner tout contrôle de ce secteur.

Complexité des jeux d'acteurs

Comment passer de simples coalitions d'intérêts à d'authentiques acteurs collectifs capables d'articuler efficacité entrepreneuriale, capacité d'accès aux financements internationaux et mobilisation des populations ? Comment stabiliser des cadres d'intervention qui tiennent compte de la formidable inégalité entre les partenaires ?

On est aujourd'hui confronté à un paysage institutionnel complexe et en évolution rapide (Collignon, 1998) où :

- l'État cherche à défendre, à travers ses sociétés nationales et les directions de l'hydraulique, des positions de monopole héritées. Il argue d'une légitimité juridique dont les autres acteurs sont dépourvus ;
- les collectivités locales s'efforcent d'échapper au rôle de courroie de transmission dans lequel l'État cherche à les enfermer. Du fait des réformes de décentralisation, elles sont attributaires, dans le domaine de l'eau, d'une responsabilité importante qu'elles ne sont pas en mesure d'assumer. D'une manière générale, pourtant, les biens et services urbains sont considérés comme une monnaie d'échange électorale sur un marché marqué, plus que jamais, par le clientélisme ;
- les organisations de base (associations de jeunes, de femmes, de quartiers, Églises) se mêlent de fournir des prestations largement situées hors de leur « objet social » initial. Lancées dans des stratégies de reconnaissance légale qui ne profitent souvent qu'à leurs leaders, elles se trouvent du même coup exposées aux contraintes administratives et fiscales ;

- les « comités de gestion de réseaux » sacrifient, en particulier dans les petits centres urbains, aux liens coutumiers et au poids des alliances familiales. Cette légitimité contraignante entraîne à la fois du conservatisme et l'enfermement dans l'horizon borné d'un projet ;
- les « exploitants délégués » sont frustrés de ne bénéficier d'aucune légitimité juridique, alors qu'ils assument l'essentiel des tâches. Ils négocient avec l'État ou les collectivités locales en vue d'obtenir de réels contrats de concession ou d'affermage ou *a minima* une délégation de gestion en bonne et due forme ;
- les « organismes d'intermédiation » (ONG et bureaux d'études étrangers) naviguent sur la corde raide entre des positions *a priori* inconciliables. Ils sont dépourvus de légitimité pour exercer, dans la durée, l'indispensable fonction de régulation entre acteurs.

Est-il possible d'inventer des solutions fondées sur la solidarité et la subsidiarité active, donnant la parole à tous les acteurs et attentives aux savoirs locaux ? La multiplication des intervenants devient problématique en l'absence de lieu de mise en cohérence. Le jeu des acteurs, observé dans le cadre de la coopération décentralisée entre Bandiagara (Mali) et Rennes (France), met en évidence un vrai conflit de générations sur la manière de gérer la chose publique. Les aînés, omnipotents au sein du conseil de village, ont mis la main sur le conseil de jumelage et, malgré la bataille menée par l'Association des jeunes pour le développement en vue d'obtenir une existence légale, tout indique que les aînés seront présents en force au conseil communal élu. Leur pouvoir d'influence est conditionné par le degré d'interconnaissance des acteurs locaux et la qualité du savoir local. Dans les situations de confrontation politique ou juridique locale, les cadets voient ainsi leur « bouche attachée » et ne peuvent pas compter sur les représentants de l'autorité publique pour faire entendre leur voix.

« On disait en 1995 que la caisse du Comité de gestion de l'eau était vide. Notre association de jeunes a constaté de graves irrégularités et entrepris de recouvrer les sommes impayées. Factures et "bons" délivrés de manière illicite ont été déposés à la gendarmerie. Le conseil de village envoyait dans l'heure son représentant pour retirer toutes ces pièces et accuser les membres de l'association de jeunes d'irresponsabilité. »

Cet exemple témoigne de l'extrême personnalisation des rapports conflictuels dans le débat qui oppose les partenaires sociaux. Celui qui s'estime en position de « patron » disqualifie son opposant à partir de

raisons qui n'ont strictement rien à voir avec le débat politique en cours. Cette situation est caractéristique du mode de fonctionnement clientéliste.

L'horizon borné des projets de développement se prête mal à des apprentissages de longue haleine dans les champs sociaux et institutionnels. Cette logique de projet est à l'origine d'une prolifération institutionnelle et normative génératrice d'incohérence et d'incertitude ; elle joue dans le sens d'une disqualification et non d'une légitimation de l'instance municipale. Les ONG, calées sur la logique de projet, n'assument-elles pas une fonction de médiation douteuse en se faisant une spécialité de la maîtrise d'œuvre sociale ? À l'encontre de cette logique saisissant les enjeux de façon statique et à court terme, l'enjeu est de prendre en compte de manière dynamique certaines questions liées au financement et à la gestion des infrastructures et des équipements :

- la surestimation de la demande en eau (et donc des recettes) serait, selon la Banque mondiale, de l'ordre de 20 % ;
- comment, en matière de dimensionnement des équipements et de financement de ces derniers, prendre en compte certaines variables mal maîtrisées (dynamiques démographiques et foncières, évolutions sociologiques - taille des familles, rôle des femmes -, macroéconomiques, politiques) ?
- la mauvaise gestion des équipements est génératrice de surcoûts compromettant les investissements futurs.

Cet ensemble de questions opérationnelles renvoie à des considérations théoriques que nous nous contentons ici de mentionner sans les développer.

Triangle usager - opérateur - élu : il est douteux aujourd'hui que les territoires municipaux ou infra-municipaux jouent le rôle intégrateur des intérêts particuliers et des politiques nationales en l'absence d'apprentissage d'un nouveau mode de relation entre acteurs fondé sur le contrat et la garantie juridique. S'il est vrai qu'un maximum d'acteurs devraient être associés aux compétences des collectivités locales, l'ingérence des bailleurs internationaux crée un environnement instable peu propice à l'émergence de responsabilités publiques locales.

Intérêt général et espace public : il existe un paradoxe entre les politiques nationales de l'eau et les politiques de décentralisation. Les budgets communaux pèsent d'un poids négligeable et les coalitions d'acteurs ne pèsent d'aucun poids face aux bailleurs. Les transferts d'autorité vers la maîtrise d'ouvrage locale ne sont pas accompagnés de moyens financiers adéquats ou, à tout le moins, d'une réelle capacité de contrôle de ces moyens.

Fiscalité / parafiscalité : la séparation dans les budgets communaux de tout ce qui touche à l'eau et à l'assainissement n'a été que récemment appliquée en Europe. Ce mode est présenté comme étant le mieux indiqué, alors qu'il est notoire qu'il pose de gros problèmes de gestion dans les petites communes, justement parce que le faible nombre d'abonnés entraîne des charges importantes par ménage. Dans un contexte où l'on cherche à développer les branchements au réseau d'eau, ne serait-il pas judicieux dans un premier temps d'envisager une péréquation des charges en fonction des revenus des ménages, soit une forme d'impôt permettant de couvrir la mise en œuvre des infrastructures et leur maintenance. Certains opposent à cet argument la nécessité de lutter contre le gaspillage, mais on peut tout aussi bien constater que des stratégies de détournement se mettent en place lorsque le service devient trop difficilement accessible aux populations les plus pauvres.

De plus, on a constaté dans de nombreux cas que d'autres services urbains ont pu permettre d'amortir la charge de la distribution d'eau.

Quelles politiques intermédiaires de réduction des inégalités ?

Les grands opérateurs internationaux de l'eau estiment à 600-800 milliards de dollars l'investissement nécessaire pour satisfaire les besoins. D'autres considèrent qu'avec 100 milliards de dollars sur dix ans, on devrait pouvoir mettre à disposition de 2,5 à 3 milliards de robinets... Ces estimations divergentes donnent à penser qu'il existe plusieurs types de stratégies de réduction des inégalités, sachant qu'il faut à la fois :

- continuer à investir lourdement pour améliorer l'offre d'infrastructures tout en appréciant mieux la demande pour éviter les gaspillages (il faut savoir que l'on demande aux PED de faire en une décennie ce que les pays industrialisés ont mis un bon siècle à réaliser) ;
- assurer la protection de la ressource, ce qui suppose que l'on raisonne simultanément à l'échelle micro, méso (intercommunalité) et sur des espaces nationaux ou transnationaux (agences de bassin) ;
- mieux gérer les infrastructures et les équipements dans le souci de l'intérêt général et à partir d'un postulat : le problème est moins l'accès à l'eau (ceux qui l'ont *versus* ceux qui en sont privés) que le coût de cet accès.

Plutôt que de chercher à définir une politique intermédiaire, peut-être faut-il s'attacher, au cours d'une phase de transition, à concilier l'effi-

cacité de la gestion communautaire, les vertus de la concurrence capitaliste et les principes de continuité, d'égalité et de qualité constitutifs du service public.

À l'inconsistance du service fourni, l'utilisateur réagit par des stratégies compensatoires qui ont elles-mêmes un coût (monétaire et non monétaire) et sont aussi génératrices d'inégalités. De telles stratégies entraînent en outre une transformation permanente et anarchique du réseau. Il faut donc se garder d'ériger ces stratégies en politique intermédiaire.

Le marché est-il apte à traiter la question des biens collectifs et à assurer des missions d'intérêt public ? On se trouve confronté à un postulat bien enraciné dans les esprits : l'eau est certes un bien public mais sa gestion (de la maintenance des moyens d'exhaure à la distribution) doit être privée. La grande aventure technologique et financière de la modernisation des réseaux implique un mouvement général de privatisation du service de l'eau. Cette certitude affichée n'est pas sans susciter un certain nombre de questions, sans que, pour autant, émerge un véritable scénario alternatif. Les formules promouvant la démocratie participative à travers des associations d'utilisateurs appuyées par une véritable maîtrise d'œuvre sociale suppléent ici ou là l'impossibilité des systèmes modernes à garantir un accès généralisé à la ressource. Elles suscitent elles-mêmes des interrogations nombreuses, par exemple :

— il est faux de prétendre que la ville ne pose que des questions techniques relayées par l'action juridique (même si des changements législatifs — par exemple la régulation des droits sur l'eau souterraine — sont nécessaires et doivent être partie intégrante d'une réflexion plus large sur la transformation des structures institutionnelles). Les solutions techniques sont connues (bornes-fontaines, petits réseaux simplifiés, postes autonomes avec stockage et rampes de distribution) et le « droit de la pratique » s'avère plus efficace que le droit positif. Comment, dans ces conditions, maîtriser les enjeux de la contractualisation ? Il faut élaborer des contrats locaux multipartenaires dont la véritable nature soit moins juridique que politique. L'exemple de la coopération entre Bandiagara et Rennes montre en effet que c'est l'absence de forum autorisant le débat public qui bloque le jeu social autour de l'enjeu « eau potable ». On insistera une nouvelle fois sur la nécessité d'échapper à la logique de projet qui conduit à une « gestion d'archipel ». Sans doute faudra-t-il, pour y parvenir, relégitimer une planification essentielle adossée à des compromis institutionnalisés entre acteurs, c'est-à-dire à d'authentiques politiques publiques ;

- les politiques de lutte contre l'exclusion et l'effectivité de l'action publique dans les espaces marginaux ne passent pas par des solutions circonscrites aux seuls exclus. Ce type de solution favorise la fragmentation de la ville en territoires plus ou moins étanches ;
- il faut promouvoir une approche intégrée logement/services, ce qui suppose une déssectorisation des interventions.

Dans la lutte contre la spoliation urbaine, on devra concilier les exigences de la bonne gouvernance, la promotion d'une citoyenneté inséparable de la fiscalité et de la démocratie. Toutefois, en l'absence de capacité du secteur public, l'ouverture aux investissements étrangers et aux marchés locaux de revente de l'eau apparaît bien comme une nécessité. On devra cependant, dans cette hypothèse et au cours de la phase transitoire évoquée plus haut, prendre en compte deux propositions :

- jouer sur la « zone grise » des systèmes de tarification et rééquilibrer les montants respectifs dus pour le raccordement au réseau et la consommation effective d'eau. Jouer sur l'augmentation du tarif de l'eau n'est acceptable que si une telle augmentation débouche sur une réelle amélioration du service et si sont adoptées une tarification progressive et la mise en place de tranches sociales. Néanmoins, une hausse des prix de l'eau à ces conditions ne permettra pas, à court terme, de résoudre le problème du financement dans le secteur de l'approvisionnement en eau potable ;
- se pose alors, dans le cadre des politiques de décentralisation, la question de la capacité de certaines municipalités à mieux contrôler les marchés privés de revente de l'eau, mais aussi à emprunter directement sur le marché des capitaux. Dans les deux cas, seule une politique de fiscalité locale à la fois efficace et équitable peut conduire à des résultats. Et c'est à ce prix que les municipalités ouvriront de réels espaces d'identification et de sécurité citoyennes extra-communautaires.

L'objectif de contractualisation poursuivi par certaines coopérations décentralisées (par exemple, les initiatives prises par la municipalité de Bressuire dans la coopération menée de longue date avec Kpalimé au Togo) est riche d'enseignements et de promesses. Mais il faut savoir que le contrat n'est qu'un instrument en devenir dans un processus très progressif de stabilisation des rapports entre des acteurs qui ne sont pas toujours fermement constitués. Pour certains, « le contrat est surtout fait pour encadrer l'activité du maillon le plus faible de la chaîne et que l'opérateur dominant s'arroge à la fois les fonctions de conception, de contrôle et de sanction » (Coing, *in* Étienne *et al.*, 1998). L'enjeu n'est pas le maintien de l'équilibre d'un système mais sa création, l'invention collective d'un cadre de gestion et de règles du jeu respectueux de

l'intérêt public. Cet enjeu porte – il faut le rappeler – sur une question vitale pour les populations les plus défavorisées. On peut douter du contenu opératoire des alternatives qui évacuent le politique, car elles hypothèquent la possibilité d'affirmer des choix collectifs.

Bibliographie

- ADELIN T., 1998, *Action pilote n°1 : « Réhabilitation des points d'eau populaire dans une grande métropole »*, pS-Eau / ministère de la Coopération (AFVP).
- BOUJU J., S. TINTA et B. POUADIOUGO, 1998, *Analyse anthropologique des questions institutionnelles et relationnelles que pose la distribution de l'eau dans trois petits centres maliens, Bandiagara, Koro et Mopti*, pS-Eau / ministère de la Coopération, rapport de fin de recherche, janvier, 122 p.
- COLLIGNON B. et B. VALFREY, 1998, *Évolution du rôle actuel, du potentiel et des limites des opérateurs privés qui participent à la distribution d'eau en complément de ou en concurrence avec les grands opérateurs publics (Mauritanie, Sénégal, Mali et Haïti)*, pS-Eau / ministère de la Coopération, rapport de fin de recherche, avril, 93 p.
- Coopération française et pS-Eau, 1998, *Eau potable et assainissement dans les quartiers périurbains et les petits centres*, 158 p., décembre.
- ESTIENNE C. et S. CHAMPETIER, 1998, *Action pilote n°2 : « Gestion communautaire des adductions des centres secondaires de la région du fleuve Sénégal »*, pS-Eau / ministère de la Coopération (AFVP, ISF).
- ÉTIENNE J., A. MOREL À L'HUISSIER, H. CONAN, M. TAMIATO, H. COING et S. JAGLIN, 1998, *Action de recherche n°2 : Analyse comparative des performances de divers systèmes de gestion déléguée des points d'eau collectifs*, pS-Eau / ministère de la Coopération (ALFA - BURGEAP).
- MOREL À L'HUISSIER A. et al., 1998, *Analyse des paramètres économiques de la distribution d'eau pour les populations à faibles revenus des quartiers périurbains et des petits centres en Afrique (Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Guinée, Mali, Mauritanie, Niger, Rwanda, Sénégal)*, pS-Eau / ministère de la Coopération, rapport de fin de recherche, mars, 180 p.

- *et al.*, 1998, *Analyse du mode de gestion des bornes fontaines dans trois villes du Mali (Kayes, Mopti et Ségou)*, ministère de la Coopération, rapport de fin de recherche, mars, 180 p.
- pS-Eau / ministère de la Coopération (1998), *Eau potable et assainissement dans les quartiers périurbains et les petits centres*, décembre.
- ROMANN D., 1998, *Action de recherche n° 1 : Maîtrise d'ouvrage locale et complémentarité de différents systèmes d'alimentation en eau dans une petite ville : l'exemple de Kindia*, pS-Eau / ministère de la Coopération (Guinée 44 - ACT Consultants).
- TANAWA E. et H.-B. DJEUDA TCHAPNGA, 1998, *Action de recherche n° 8 : Gestion de l'eau et protection des ressources*, pS-Eau / ministère de la Coopération, (ENSP Yaoundé).
- ZERAH M.H., 1999, *L'Accès à l'eau dans les villes indiennes*, Anthropos, coll. « Villes », Paris.

V

Organisations paysannes

Les deux contributions qui suivent analysent l'expérience des organisations paysannes en Afrique de l'Ouest et s'interrogent sur leur rôle dans le fonctionnement des filières agricoles.

La contribution de Loïc Barbedette¹ choisit pour entrée le *fonctionnement local des acteurs paysans*, étant entendu que le « local concret » de ces acteurs n'est pas seulement l'espace villageois et peut renvoyer à des espaces lointains, mais qu'il reste ou veut toujours rester concret. Cette démarche permet d'éprouver à partir des observations présentées l'intérêt des concepts introduits dans les six conclusions de l'expertise (pluralité de normes, inégalités structurelles appréhendées en termes de rapports de pouvoir, modes d'organisation et d'action des acteurs collectifs, légitimation...). Et elle aboutit à une prise de distance par rapport à la structuration du monde paysan en fonction de filières de production pour s'interroger sur la place de l'exploitation familiale et du « local » dans l'orientation des politiques nationales et internationales.

La contribution de Jacques Berthomé illustre pour sa part le *processus de construction/déconstruction des organisations paysannes intermédiaires* et leur place dans la définition des enjeux de politique agricole à partir du cas de la filière coton au Mali. L'histoire du Syndicat des cotonniers et vivriers (SYCOV) sur la dernière décennie montre bien les difficultés pratiques du fonctionnement d'un cadre de concertation entre des intérêts divergents et fonctionnant selon des normes différentes.

1. Nourrie notamment de son expérience auprès de la FONGS (Fédération des organisations non gouvernementales du Sénégal/action paysanne), de la FNGN (Fédération nationale des groupements Naam au Burkina Faso) et de l'APESS (Association pour la promotion de l'élevage au Sahel et en Savane, sur dix-sept pays).

Fondements locaux du rôle des organisations paysannes dans le fonctionnement des filières agricoles

Loïc BARBEDETTE*

La « pluralité des normes » au niveau local

Le caractère opératoire de la notion de « pluralité de normes » appliquée au fonctionnement social actuel du monde rural est évident. Il est intéressant de l'utiliser non seulement pour analyser les rapports entre acteurs (sur le plan des ambiguïtés de la communication et des rapports de pouvoir entre acteurs manipulant des normes différentes), mais également pour rendre compte des logiques de comportement spécifiques des acteurs des organisations paysannes, ces derniers étant particulièrement marqués par la référence à plusieurs systèmes de repérage, ce qui en fait, selon la bonne expression de Pierre-Joseph Laurent (1998), des « acteurs de l'entre-deux ». Cela amène trois observations.

Les comportements paysans et la pluralité des espaces de référence

Une série d'observations de terrain faites dans les Unions Naam au Burkina Faso (Barbedette, 1995) montrait qu'un membre de groupement Naam passe en permanence d'un espace (de production, de reconnaissance et de relation, de décision, etc.) à un autre. Ces multiples espaces de référence se différencient du point de vue de leur fonction, de leur

* Consultant.

échelle, de leur accessibilité, et chacun renvoie sur le plan institutionnel à un type d'organisation spécifique (d'où la densité du tissu organisationnel local).

En outre, un même paysan évolue fréquemment sur plusieurs espaces du même type qui ont des caractéristiques différentes. Ainsi un maraîcher de Toussiana peut travailler sur quatre parcelles (sur le périmètre irrigué de la coopérative, sur celui de l'Union, sur le jardin du groupement et sur le champ familial) selon des technologies (d'irrigation), des stratégies économiques (choix de production et d'écoulement des produits), une organisation du travail et des systèmes de gestion entièrement différents. Et ce, dans le cadre de quatre organisations n'ayant pas les mêmes règles.

Par ailleurs, on observe qu'un même paysan ne pense pas l'avenir dans les mêmes termes selon l'espace sur lequel il se trouve : il le pense en termes de survie sur l'espace familial, en termes de développement d'activités autonomisantes sur les espaces communautaires créés par les organisations paysannes, en termes d'équipement sur l'espace villageois, etc.

Autant d'espaces d'évolution pour un même acteur, autant de systèmes de référence et de normes : cette situation de « nomadisme mental » exige du paysan un grand sens de l'adaptation, aiguise ses capacités tactiques et rend compte de caractéristiques importantes des comportements des membres des organisations paysannes (multiples appartenances et multiple jeu). Elle contribue également à expliquer la précarité de certaines organisations du monde rural.

On notera ici l'intérêt de l'analyse des « espaces de référence » comme lieux de production de normes, et celui de chercher comment des espaces lointains (notamment les espaces de migration ou de transhumance) peuvent fonctionner à ce titre.

L'identité des organisations paysannes et la pluralité de logiques

Ce que l'on a mis en évidence au niveau de l'acteur paysan individuel vaut également pour l'organisation paysanne. Une recherche conduite en 1998 avec quatorze paysans des Naam et de la FONGS a permis de visiter dix organisations paysannes aux caractéristiques contrastées au cours d'un voyage en Guinée, Mali, Côte d'Ivoire et Burkina Faso (Barbedette, 1998a). Les regards paysans (exprimés par des dessins) ont remarqué que les organisations visitées fonctionnaient selon quatre logiques différentes : coutumière, populaire, de développement et professionnelle. Les voyageurs ont repéré que chacune de ces logiques avait son

propre « moteur », ses énergies spécifiques et son système de valeur, et les ont décrits.

Le plus intéressant dans cet exercice paysan est qu'il arrive à la conclusion que si chacune de ces dix organisations est plus particulièrement polarisée par l'une de ces logiques, ce n'est jamais de façon exclusive : elle subit simultanément, et à des degrés divers, l'attraction des autres logiques, et ce « dosage » évolue dans le temps. On a abouti ainsi non pas à une typologie des organisations paysannes (jamais satisfaisante parce que toujours trop rigide), mais à la construction d'une *matrice* (voir figure 1). Celle-ci a servi ultérieurement d'outil d'auto-analyse à d'autres organisations paysannes et les a aidées à mieux cerner leur identité mouvante et à comprendre certaines tensions entre plusieurs systèmes de normes qu'elles rencontrent et doivent gérer.

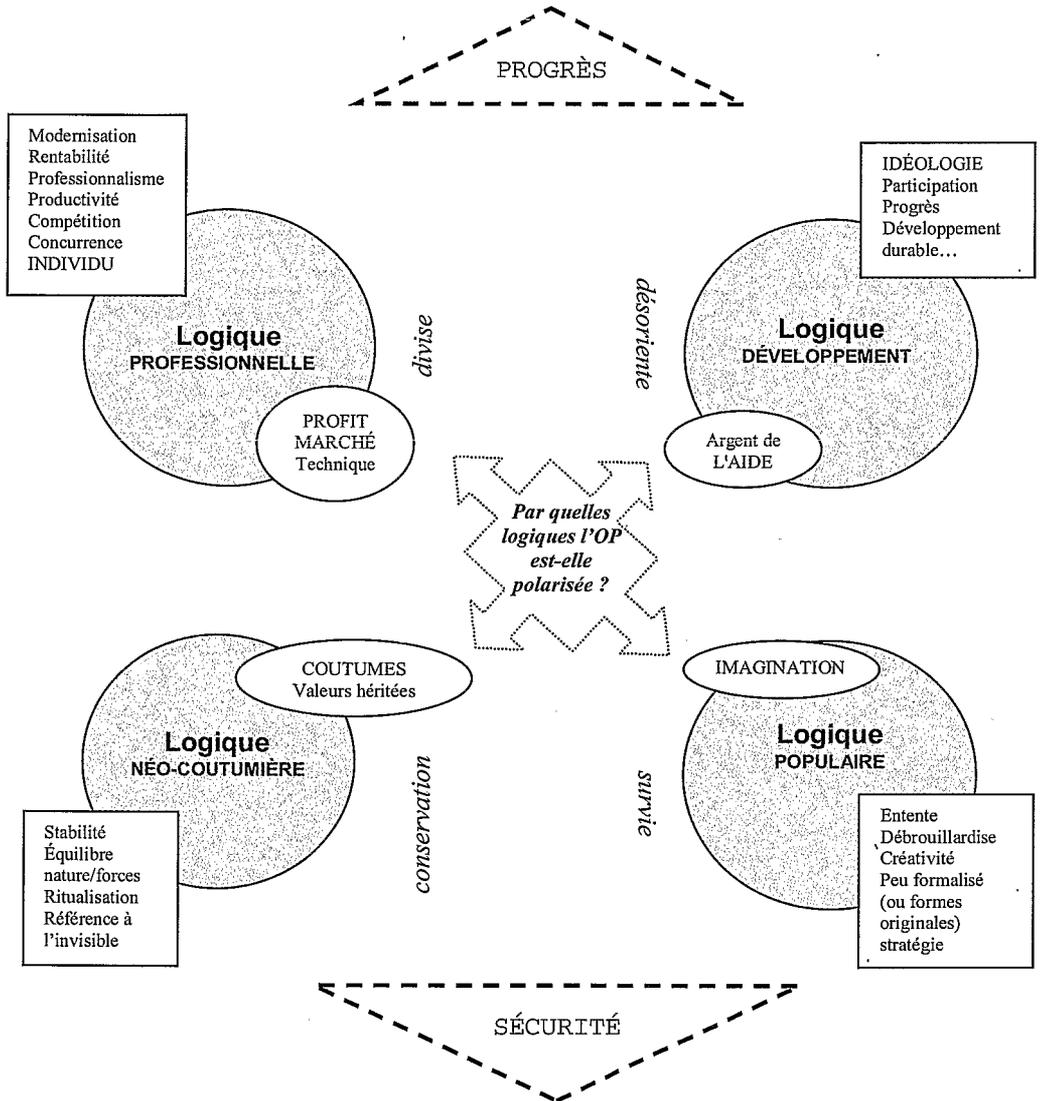
Les « organisations professionnelles de filières », qui constituent un type d'organisation paysanne particulier, se définissent formellement par la seule référence à la logique « professionnelle », mais n'échappent pas à la superposition de normes relevant de chacune des autres logiques.

Les acteurs locaux endogènes sont en relation avec d'autres acteurs exogènes qui interviennent sur la scène locale : l'administration et ses techniciens, le commerçant, le prêtre ou le pasteur, l'agent de développement, le projet... Chacun est fortement porteur de normes, mais le référentiel de ces acteurs locaux exogènes est en règle générale beaucoup plus homogène que celui de l'acteur paysan. Prenons le cas du « développeur » public ou privé. Il arrive au village en ayant circonscrit un champ *restreint* (la santé, l'eau, etc. ; le « développement local » lui-même constitue un champ restreint au regard de la complexité des dynamiques locales). Il applique à ce champ une *pensée relativement homogène* et unique, guidée par une logique rationnelle (technicienne) et une idéologie du progrès qui se traduit dans une *stratégie linéaire et planifiée* qui gomme les dimensions conflictuelles de la réalité locale (dans le « cadre logique » du planificateur, les aléas et les situations conflictuelles sont versés dans la colonne des « suppositions importantes » et considérés comme contrariants).

Cet acteur rencontre des acteurs paysans qui opèrent en revanche sur plusieurs scènes et dans plusieurs champs simultanément. Ils développent de ce fait une pensée multiple et assument des logiques contradictoires qui déterminent chez eux des stratégies du multiple jeu leur permettant de naviguer dans des situations toujours potentiellement conflictuelles (Barbedette, 1997, 1998b).

Les chances de communication authentique entre les « développeurs » et les acteurs paysans sont particulièrement limitées, et la relation de

Figure 1
Qu'est-ce qui polarise les organisations de base ?
Hétérogénéité et homogénéité de normes



D'après « une lecture de la diversité des modes d'organisation paysans : regards paysans sur 10 organisations paysannes au Burkina, en Côte d'Ivoire, en Guinée et au Mali », Koudougou, mai 1988.

coopération est le plus souvent basée sur un malentendu. Il n'en va pas exactement de même pour l'administrateur civil ou son représentant, pour le commerçant, pour le religieux qui connaissent mieux que le développeur les systèmes de référence et les scènes invisibles des paysans. Cependant, les uns et les autres se réfèrent à un système de normes qui peut être complexe mais reste beaucoup plus homogène que celui du paysan, et mal connu de ce dernier.

Il n'y a donc pas symétrie entre les systèmes de normes des différents acteurs, et la « pluralité des normes » ne fonctionne pas de la même manière selon les acteurs considérés. Cela a des incidences sur les rapports de force puisque les possibilités de manipulation se trouvent accrues, de part et d'autre d'ailleurs, du fait que les références normatives des uns et des autres sont imprévisibles parce que changeantes ou inconnues.

Cette troisième observation invite à prendre des précautions lorsque l'on cherche à examiner les enjeux qui se construisent autour de l'organisation des paysans par filière, car ce concept est le produit d'un postulat normatif de la pensée homogénéisante de l'aide (celui de la nécessité de la professionnalisation des producteurs). Réinterprété dans la « pensée multiple » paysanne, il va se traduire au niveau local par des comportements de multiple appartenance, très observables par exemple au Sénégal (affiliation simultanée à l'organisation coopérative, à la fédération des groupements d'intérêt économique de la filière, à la FONGS... qui explique notamment la difficulté du Conseil national de concertation et de coopération des ruraux – CNCR – à dénombrer les paysans dont il représente les intérêts).

L'entrée par les filières peut s'avérer pertinente et nécessaire pour permettre aux représentants du monde paysan de s'introduire dans la discussion des politiques publiques au niveau national (et international). Elle l'est moins au niveau local, or c'est à ce niveau que les organisations faitières doivent puiser leur légitimité. En outre, c'est bien au niveau local que la résultante des diverses normes qui se chevauchent ou s'opposent se traduit dans le comportement socio-économique et politique concret du paysan en fonction de ses intérêts stratégiques et qu'il choisit d'utiliser les normes qui lui conviennent le mieux ou d'en créer de nouvelles. Il importe donc de s'attarder au niveau local.

La position des organisations paysannes dans les compétitions locales et l'accès aux ressources

C'est en butant avec la FONGS sur une des difficultés rencontrées par nombre d'organisations paysannes à partir du début des années 1990, lorsque « l'approche programme » est entrée dans les modes du développement, qu'il a fallu retourner sur le terrain pour analyser ce qui se passait autour des groupements paysans afin d'expliquer la pauvreté des « listes d'actions » ou de « besoins » qui tenaient lieu de programme aux associations. Il est vite apparu que les difficultés pratiques rencontrées par les associations pour monter des programmes convaincants ne tenaient pas seulement à des limitations techniques ou financières, mais à la position sociopolitique des acteurs de ces organisations sur la scène locale. Pour comprendre ces difficultés, l'analyse a été élargie à l'ensemble des dynamiques locales, et a débouché sur la problématique de la décentralisation.

Accès aux ressources et jeux de pouvoir

L'identification des espaces auxquels ont accès les membres de ces organisations paysannes polyvalentes du type de celles de la FONGS ou des Naam a révélé que ces derniers représentent une catégorie particulière d'acteurs villageois qui n'ont qu'un accès restreint, négocié et précaire aux espaces de production et de décision. Cette observation faite au Sénégal est corroborée par celles faites au Burkina où la plupart des maraîchers des Naam n'ont qu'un usage saisonnier des terres qu'ils aménagent et qu'ils doivent libérer à chaque hivernage.

Le socle sociologique de ces organisations (à l'origine créées par de jeunes paysans) est aujourd'hui constitué de femmes (majoritairement), de cadets de famille, d'allochtones et représente une population marginalisée par rapport à la direction des affaires, qu'elles soient familiales, villageoises ou locales¹.

Des observations complémentaires faites dans le cadre d'études sur les réactions locales à l'introduction des réformes de décentralisation² montrent que cette direction des affaires locales repose sur un compromis

-
1. Cette situation évolue cependant avec le temps dans les organisations les plus anciennes : d'anciens « cadets » accèdent avec l'âge à la direction des affaires familiales.
 2. Au Mali avant la promulgation de ces réformes (Barbedette, 1994), et de façon continue au Burkina Faso (Barbedette, 1999).

négocié de façon informelle au sein d'un cercle relativement restreint et composite d'acteurs (les pouvoirs coutumiers et religieux, le sous-préfet ou son représentant, dans certains cas le chef de projet) qui contrôlent chacun l'accès ou l'utilisation d'un certain type de ressource (la terre, les alliances matrimoniales, les ressources symboliques, les différentes voies de résolution des conflits, les ressources techniques et financières). Ces acteurs sont mutuellement dépendants car aucun ne dispose de suffisamment de ressources pour assurer à lui seul la gestion des affaires locales. On note que ces « acteurs locaux de la décision » (y compris certains chefs de projets) redoutent de façon générale l'application des réformes de décentralisation, vécues comme une forme de recentralisation, et disposent d'ailleurs de moyens pour les neutraliser (Niasse, 1997).

Les acteurs exclus de la décision sur les ressources cherchent quant à eux à élargir leurs espaces de vie et d'autonomie. L'exode, la conversion religieuse constituent des voies pour le faire, mais également la création de nouveaux espaces institutionnels comme les groupements. A travers eux s'ouvrent des espaces économiques ou sociaux moins dépendants (le périmètre maraîcher, le magasin, le siège...). Y sont rarement conduites des activités de survie (assumées dans des cadres plus traditionnels : les expériences de banques de céréales des organisations paysannes sont rarement probantes), mais des activités d'appoint assurant souvent un revenu complémentaire et presque toujours une base d'autonomisation (maraîchage, petit commerce, planification familiale, échanges d'idées, etc.).

Porteur d'innovation, mais également socialement fragile, ce type d'organisations paysannes ne peut s'opposer frontalement aux groupes décisionnels et doit composer avec eux, négocier. On constate en revanche que ces organisations manifestent un intérêt positif pour les réformes de décentralisation qui leur offrent une opportunité d'accéder aux arènes locales du pouvoir.

Alliances, conflits et transformation des rapports sociaux

Pour entrer en négociation sur le plan interne, ces organisations vont chercher des ressources externes afin d'accroître leur crédit et leur poids. De ce point de vue, contrairement à l'idée répandue que le captage de l'argent de l'aide est le principal mobile de la constitution de ces organisations, il n'est en fait qu'un moyen qui leur permet d'élargir leur sphère d'influence dans les affaires locales : « gagner un moulin » répond

souvent à des mobiles plus politiques qu'économiques, ce qui explique que sa rentabilisation ne soit pas ensuite l'impératif premier du groupement.

Une autre ressource permettant au groupement d'accroître son poids sur le plan interne est l'alliance avec d'autres groupements ou l'affiliation à une organisation d'un niveau régional ou national. Il faut voir là l'un des puissants ressorts de la constitution d'Unions de groupements ou d'associations paysannes.

Chaque paysage local a ses particularités. Même s'il se met en scène de façon souriante pour le visiteur, il est rarement calme. Les nouvelles organisations paysannes (groupements à caractère polyvalent, comités villageois, etc.) occupent dans ce paysage une position intermédiaire qui les met nécessairement en tension. On n'y trouve ni les plus nantis ni les plus démunis des acteurs villageois, mais plutôt une « classe moyenne » qui cherche à s'affirmer sur l'espace villageois, mais se heurte aux intérêts des groupes décisionnels, tout en partageant avec eux certains intérêts (notamment par le jeu des appartenances familiales des membres). Cela favorise certaines négociations ou alliances dans l'environnement de l'organisation paysanne, mais nourrit aussi de nombreux conflits à l'intérieur de ces organisations.

L'histoire d'un groupement³ est souvent un roman à rebondissements multiples, avec ses meurtres symboliques et ses longs épisodes comateux. Théâtre d'opération brouillon, l'organisation paysanne apparaît comme un *laboratoire social* où un « dépendant » peut devenir président (observé au Mali et au Niger), où la femme s'autorise à parler publiquement, où une règle coutumière ou moderne peut être détournée. De nouveaux rapports sociaux s'essaient et de nouvelles normes s'inventent sur ces « espaces de l'entre-deux » qui, de par leur caractère expérimental, sont nécessairement des espaces fragiles et précaires.

Les organisations locales sont ainsi engagées dans un jeu de conflits et d'alliances dont les enjeux majeurs sont l'accès aux ressources locales « captives » (l'enjeu foncier), le contrôle des ressources externes (l'argent de l'aide), et en dernière analyse l'influence sur la direction des affaires locales (lutttes de pouvoir). C'est autour de ces trois enjeux que se construit la nouvelle stratification sociale du monde paysan et que les inégalités peuvent se creuser.

3. Nous avons réalisé ce type de travail très instructif de reconstitution de l'histoire de groupements au Bas-Zaïre avec APRODEC entre 1988 et 1991.

*La professionnalisation du monde agricole et l'apparition des
« nouveaux entrepreneurs »*

L'analyse précédente montre que, du point de vue local, l'apparition relativement récente du thème de la professionnalisation agricole et l'encouragement concomitant des formes d'organisation des producteurs autour des filières de production sont interprétés différemment selon la position sociale et l'ancrage organisationnel du paysan considéré, et selon la nature de la filière (notamment ses contraintes de production et son orientation commerciale). On observe ici des tendances très diverses.

En ce qui concerne, par exemple, la filière de *l'élevage*, les vrais « professionnels » que sont les éleveurs traditionnels, que l'on trouve au sein d'une organisation comme l'APESS (Association pour la promotion de l'élevage au Sahel et en Savane), se sentent peu concernés par elle. Mais il s'agit d'acteurs qui vivent en marge du compromis sur la direction des affaires villageoises et qui sont dans un système social plus protégé de l'extérieur et plus souple à l'intérieur que les systèmes villageois. Localement, les organisations professionnelles d'éleveurs ont donc peu d'emprise sur les grands éleveurs, mais plutôt sur les agropasteurs qui pratiquent, souvent sans grand professionnalisme, l'embouche. De ce fait, on sent peu l'impact de l'organisation des producteurs de cette filière.

À l'opposé, la vitalité des organisations de cotonniers au Mali, au Burkina et au Bénin montre que les enjeux de la filière du *coton* sont très vivement ressentis à la base. Cependant, il semble bien également, selon certaines observations faites par exemple au Bénin⁴, que la filière coton creuse les écarts sociaux entre les exploitants situés dans ou près des sphères décisionnelles locales et qui disposent ainsi des possibilités de sécuriser leur emprise foncière et de l'étendre, et les moyens et petits exploitants progressivement exclus de l'espace foncier et qui deviennent les salariés des précédents.

Entre les deux, on trouvera (notamment autour de la filière *maraîchère*) des comportements ambivalents permettant, selon les circonstances, de jouer sur plusieurs tableaux. Ils se traduisent sur le plan individuel par des affiliations multiples, et sur le plan collectif par des travestissements d'organisations paysannes polyvalentes en « organisations de producteurs ». Les acteurs paysans ne réussissent pas ici à construire une cohérence autour du développement de la filière parce que la conduite de ces activités est conditionnée par des négociations locales qui constituent un préalable.

4. Observations faites par l'Institut Kilimandjaro, Cotonou.

Vu à partir du local, l'organisation des paysans autour de filières est donc indissociable du jeu complexe de transformation des rapports sociaux qui se fait dans un contexte d'inégal accès aux espaces de production et de rétrécissement des ressources naturelles.

L'élément nouveau qui intervient aujourd'hui dans ce jeu – du moins là où l'exploitation de ces ressources est la plus rentable (espaces aménagés, zones cotonnière, arrière-pays urbain) – est l'apparition de *nouveaux acteurs d'origine urbaine* (fonctionnaires, entrepreneurs privés) qui entrent en compétition avec les autres acteurs locaux sur l'espace villageois où ils acquièrent des terres (dont ils font monter la valeur) pour y créer des exploitations agricoles modernes. On a débattu en 1998 au sein de la FENOP (Fédération nationale des organisations de producteurs du Burkina Faso) pour savoir si ces nouveaux entrepreneurs agricoles devaient être considérés comme des « paysans » et s'il convenait de s'allier avec eux. Le débat est resté sans conclusion : on s'interroge en effet sur le projet de société que représentent ces acteurs « néo-ruraux », *a priori* davantage porteurs d'intérêts privés que solidaires de l'intérêt commun local, mais qui peuvent aussi apporter, comme on dit, le « progrès au village ».

Quelle notion locale du bien public ?

Ainsi au niveau local, chaque acteur « place ses billes » sur les diverses scènes institutionnelles à sa disposition. On l'a vu pour les acteurs de la marge, mais les acteurs dominants font de même, souvent par personnes interposées. La « gouvernance locale » est le produit de ces jeux d'acteurs qui s'équilibrent de façon différente selon les situations, mais de façon souvent bien imparfaite. Dans ce contexte, la notion de « bien public local » paraît en crise. Elle était portée autrefois par les pouvoirs coutumiers, puis elle a été réimportée par l'État colonial et post-colonial, et relayée dans le discours du développement. C'est dire que, depuis longtemps, elle n'est plus clairement portée de l'intérieur.

Aujourd'hui, la référence récurrente dans le discours villageois aux thèmes de *l'entente* et de la *sécurité* laisse entendre que c'est autour d'eux que cette notion de « bien public » cherche à se définir. Mais l'insistance mise sur ces thèmes tend en même temps à montrer qu'on les sent particulièrement menacés, notamment en ce qui concerne la question foncière. L'un des enjeux de la décentralisation, si elle est acceptée par les acteurs locaux, sera d'offrir un cadre de redéfinition de cet « intérêt public local » pour l'exprimer au travers de politiques publiques locales.

Mais les facteurs qui conditionnent la création, l'accumulation et la répartition des richesses locales permettant de servir ou non ce bien public ne sont, bien entendu, pas seulement locaux, et il s'agit de voir comment se construit pour les organisations paysannes l'articulation entre le niveau local et les autres niveaux où se définissent les politiques publiques.

Modes d'organisation et d'action des acteurs collectifs paysans au niveau national et problèmes de légitimation

Les modes d'organisation paysans « modernes » et indépendants supra-locaux ne sont pas aussi récents qu'il n'y paraît. À notre connaissance, c'est curieusement (car ils resteront par la suite en marge des organisations émergentes) chez les éleveurs qu'apparaît au Sénégal, dès 1947, la première organisation nationale : l'Union des Peuls. Il s'agit d'un mouvement inspiré par des intellectuels et à orientation culturelle et politique, mais qui formulait en 1957 à son congrès de Linguere des revendications à caractère nettement professionnel et appelait à la création d'une Union syndicale des éleveurs peuls du Sénégal et de la Mauritanie, qui ne verra pas le jour (voir Ba, 1986).

On sait par ailleurs le rôle qu'a joué le mouvement coopératif officiel pour « encadrer » toute velléité d'organisation paysanne indépendante. C'est seulement en Haute-Volta (avec la naissance des Naam dès 1967) et au Sénégal (avec celle de la FONGS en 1976) que, dans des contextes politiques moins défavorables qu'ailleurs⁵, et à la faveur de la baisse de crédibilité des services étatiques lors des grandes sécheresses, vont pouvoir se développer en marge du mouvement coopératif les deux seules fédérations paysannes d'envergure nationale.

Mais ces processus fédératifs s'opèrent dans un premier temps *indépendamment de toute réflexion sur les politiques nationales*. Ils « collent au terrain » et obéissent plutôt à la logique horizontale de renforcement mutuel des groupements locaux dans le cadre d'Unions. Le premier concept de fédération paysanne est d'ailleurs très local (l'actuelle FUGN – Fédération des unions de groupements Naam, récemment

5. D'autres tentatives de création de fédérations paysannes indépendantes sont repérables dans les mêmes années, notamment en Côte d'Ivoire (Fédération des groupements villageois de Bouaké), au Togo (Fédération des planteurs de café/cacao de l'Akposso) ou au Zaïre (Idiofa), mais elles ont été rapidement récupérées par les services d'animation de l'État (Côte d'Ivoire) ou sévèrement réprimées (Togo, Zaïre).

devenue FNGN, Fédération nationale des groupements Naam – s'est d'abord appelée « Union des fédérations de groupements Naam »). Ces fédérations se réclament dans les années 1970 et 1980 du courant de « l'auto-promotion », notamment porté en Afrique de l'Ouest par l'association internationale SIX S (*Savoir se servir de la saison sèche au Sahel et en savane*) et encore non dénaturé à cette époque par les effets de mode, mais dont le caractère limité ne commence à être critiqué qu'en 1989 (voir Kwan Kai Hong, 1991). C'est également à cette époque que commence à se développer, non sans difficulté, le mouvement fédératif paysan camerounais (Barbedette, 1991, 1993).

Le tournant décisif est amorcé par la FONGS en 1991. La fédération sénégalaise sortait alors d'une profonde crise consécutive à plusieurs échecs dans la conduite, assez improvisée, d'opérations d'envergure à caractère économique (opération « urée », notamment), crise dont elle avait longuement analysé les causes à travers un exercice d'auto-évaluation montrant qu'il était urgent de développer une « capacité stratégique » et des « capacités de proposition » au sein des organisations membres. Cela revenait en fait déjà à introduire la question de la participation des organisations paysannes à la définition des politiques.

Deux nouvelles lignes d'action allaient se dégager des conclusions tirées alors par la FONGS à l'issue de la grande « Table ronde de Thiès » d'octobre 1991 à laquelle, pour la première fois, l'État était invité⁶. La première, orientée vers la base, visait le développement des capacités d'action des membres des associations pour définir et conduire leurs programmes de développement. On l'a déjà évoquée en montrant comment elle avait obligé à entreprendre une nouvelle lecture du local. La seconde, orientée « vers le haut », visait à ouvrir aux paysans un accès à la négociation des conditions-cadres du développement rural. Elle allait conduire quatre ans plus tard à la création du CNCR (Conseil national de concertation et de coopération des ruraux).

C'est donc à partir de 1991 que l'on peut commencer à parler de l'intérêt des organisations paysannes ouest-africaines (la FONGS avait en effet également invité à Thiès les « organisations sœurs » du Mali, Burkina, Gambie, Guinée-Bissau, etc.) à s'engager sur le terrain des politiques nationales. Il est important de noter que l'initiative est ici paysanne et précède les appels qui viendront ensuite des systèmes d'aide lorsque s'imposera pour eux la nécessité de constituer dans le dialogue politique des interlocuteurs représentatifs de la « société civile ». On fera à ce propos cinq dernières observations.

6. FONGS, Dossier de la Table ronde de Thiès, 1^{er} au 6 octobre 1991.

La « cinquième logique » paysanne

On a présenté plus haut les quatre logiques (coutumière, populaire, de développement, professionnelle) dégagées par les paysans voyageurs lors de leur périple ouest-africain de 1998. Lorsque leur restitution a été discutée avec des responsables d'organisations faïtières, certains ont aussitôt fait remarquer qu'un cinquième pôle s'imposait à eux, celui de la *logique politique* qu'ils apprennent actuellement à maîtriser, souvent sous la pression. En effet, les agendas des agences d'aide, qui ont dans la conjoncture actuelle et par le jeu des conditionnalités la main haute sur l'organisation du débat sur les politiques, les propulsent souvent dans des situations par rapport auxquelles ils ont peu de recul.

Ces mêmes responsables⁷ de neuf organisations significatives ont corédigé en 1998 à Mbour (Sénégal) un texte d'orientation qui constitue une référence éclairante sur l'avancée, mais également les difficultés, de la réflexion politique dans ce type d'organisations faïtières. Elles ressentent également la nécessité de trouver des espaces pour développer entre elles une *pensée indépendante* afin de définir et défendre des positions reflétant une vision paysanne dans la définition des politiques⁸.

Le développement d'une capacité stratégique dans les organisations faïtières

Le cas sénégalais est une fois encore celui où l'on observe la prise de recul la plus importante, car c'est là que, du fait notamment de la profondeur de vue de certains leaders, une stratégie de longue portée (dans le temps et dans l'espace) de la construction du mouvement paysan s'est très tôt précisée chez quelques-uns. Il s'est fixé un but clair (constituer et faire reconnaître une capacité d'expression autonome des intérêts paysans, et faire peser ces intérêts dans les prises de décision

7. Il s'agit de responsables du CNCR et de la FONGS (Sénégal), de la FUGN et de l'UNJPA (Burkina), de l'UNECACI (Côte d'Ivoire), de l'URCAK (Mali), de la FUPRO (Bénin), du CFPC (Cameroun) et de la FUGPN-Mooriben (Niger), réunis pour partager les conclusions d'une recherche sur l'organisation dans les organisations paysannes conduite en partenariat par la GTZ, la FONGS, la FUGN et SOS FAIM entre 1992 et 1998 (Barbedette, 1998c).

8. Cette voix est actuellement peu entendue, quoique de façon croissante, si ce n'est par le Club du Sahel (plate-forme paysanne du CILSS) ou la Fondation pour le progrès de l'homme (réseau APM-Afrique) qui soutiennent des initiatives intéressantes dans ce sens ou encore par le CIRAD (Centre international de recherche agronomique pour le développement) qui abrite un programme dénommé : agriculture familiale et mondialisation.

politiques nationales et régionales), et une ligne de conduite selon une progression dont on peut reconstituer les étapes :

- 1) développement et consolidation de « niches organisationnelles » à l'abri des ONG et à travers des activités de rencontre et de formation paysannes qui vont permettre aux associations d'acquérir une première expérience fédérative dans le cadre de la FONGS ; rapports négociés avec le système d'encadrement étatique (CERP : Centres d'expansion rurale polyvalents) ;
- 2) tentatives d'affirmation sur le terrain économique (crédit, échanges triangulaires, et surtout prise de participation à la CNCAS : Caisse nationale de crédit agricole) ; la FONGS connaîtra ici plusieurs déboires ;
- 3) extension de la représentativité (alliances avec d'autres organisations paysannes et création du CNCR) ;
- 4) investissement d'espaces politiques, soit pour y participer directement (au niveau local : conseils ruraux), soit pour s'y faire reconnaître (au niveau supranational : CILSS, Banque mondiale, FAO, etc.) ;
- 5) entrée en matière directe dans les négociations avec l'État (participation aux négociations du Plan d'ajustement structurel agricole, présentation du « mémorandum des organisations de producteurs ruraux » au président de la République en février 1997).

La logique de cette construction stratégique débouche sur l'espace régional : des rencontres comme celle de Mbour en 1998 ou les « plates-formes paysannes » du CILSS jettent des ponts au sein de la sous-région et préparent la création en juillet 2000 du ROPPA (Réseau des organisations paysannes et de producteurs d'Afrique de l'Ouest).

On pourrait citer d'autres exemples de stratégies très élaborées et à portée supranationale, comme celle de la construction d'un mouvement d'éleveurs à travers l'APSS. Dans un cas comme dans l'autre, ce sont des processus longs, portés par des leaders réfléchis, forts et persévérants, articulés sur des tissus organisationnels consistants, et qui ne commencent à produire des effets qu'au bout de plus de dix ans. Ils restent cependant exceptionnels, et dans la plupart des autres cas, des organisations paysannes en maturation (Burkina) ou parfois même seulement ré-émergentes après de longs épisodes de régimes autoritaires (Mali, Bénin, Niger, Guinée, Cameroun), doivent apprendre en faisant lorsqu'elles sont aspirées sur les scènes du débat national ou international sur les politiques.

L'espace des organisations faïtières parmi ceux des autres acteurs significatifs pour le monde rural

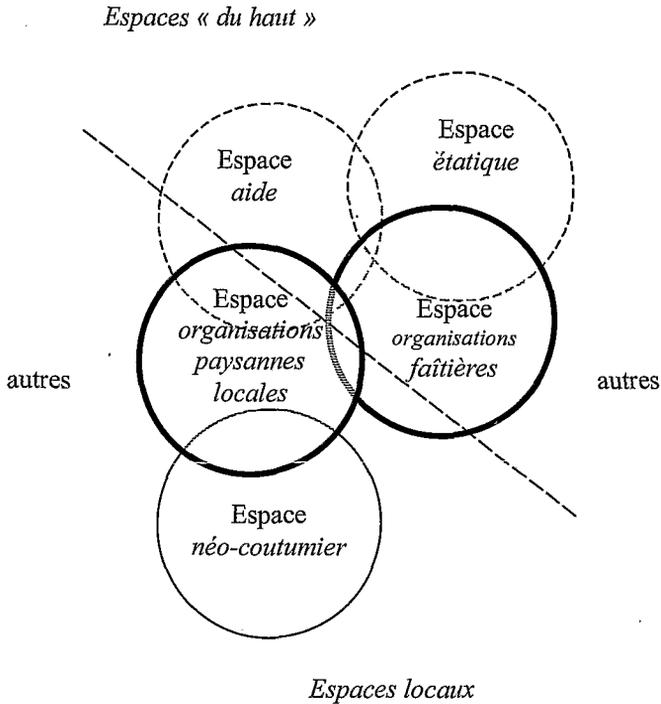
Cinq types d'espaces sociaux où s'élaborent des stratégies en rapport avec la vie dans le monde rural ont été identifiés (voir figure 2) :

- l'espace *étatique* (dans lequel il faut inclure les collectivités publiques décentralisées) est celui qui a vocation à « produire » les politiques publiques, notamment en direction du monde rural ;
- l'espace de *l'aide*, qui porte le discours du développement rural, domine actuellement le précédent et tend à se substituer à lui. C'est le paradoxe du paradigme libéral qui recouvre en fait des pratiques très interventionnistes ;
- à l'opposé de ces deux « espaces du haut », on trouve au niveau local un espace que l'on peut qualifier de *néo-coutumier*, encore extrêmement actif pour assurer le contrôle social et la conservation des équilibres au sein du système social villageois. Les acteurs de cet espace entretiennent un rapport étonnant de « contact/évitement » avec ceux de l'espace étatique mais n'ont aucune connexion directe avec ceux de l'espace de l'aide, pour lesquels ils sont d'ailleurs le plus souvent invisibles ;
- on a vu surgir depuis une trentaine d'années au niveau local de nouveaux espaces sociaux ouverts par les *organisations paysannes*. Ils ont la particularité d'être à cheval sur le système néo-coutumier, où leurs acteurs vivent au quotidien et doivent négocier l'accès à certaines ressources, et sur l'espace de l'aide, où ils vont braconner d'autres ressources. Ce sont souvent les seuls acteurs locaux connus des « développeurs » liés à l'aide (Barbedette, 1997b).

Dans ce paysage bien schématique (on n'y a volontairement pas encore situé les espaces économiques – locaux, nationaux, sous-régionaux, mondiaux –, bien qu'ils soient évidemment hautement significatifs du point de vue de l'élaboration de stratégies), il est maintenant possible de situer l'espace des *organisations faïtières* et de rechercher ses articulations.

Il s'agit « d'un espace du haut », et non d'un espace local. Il est en contact direct avec l'espace de l'aide (qui, à la notable exception de la FUPRO au Bénin disposant de ressources propres, lui apporte son soutien financier, et dans tous les cas l'introduit aux tables de négociation). Ses acteurs cherchent à s'imposer (et y parviennent inégalement selon les pays) comme interlocuteurs incontournables de l'État. Enfin ils puisent leur légitimité dans les espaces des organisations paysannes locales qu'ils représentent. Par contre, ces espaces n'ont aucune connexion directe avec

Figure 2
Les espaces sociaux du monde rural



les espaces néo-coutumiers, ce qui a son importance. À partir de ce schéma, auquel on peut ajouter les différents espaces où se définissent les stratégies économiques, il est possible de mieux situer la portée et les limites du rôle que peuvent jouer ces organisations paysannes faitières (ou leur coordination) dans la négociation et la mise en œuvre des politiques agricoles (et dans le fonctionnement des filières).

Les sources de légitimité des organisations représentant le monde rural

La force et la crédibilité actuelle du CNCR, celle encore potentielle de l'APESS, tiennent à ce que le processus de construction de ces ensembles de grande envergure se soit fait de façon essentiellement endogène et ne soit historiquement dépendant ni de l'État (à la différence des grandes organisations coopératives) ni de l'aide (qui n'en a pas eu l'initiative,

mais les a simplement accompagnés). Il est intéressant à ce propos d'observer que des processus plus téléguidés de l'extérieur du milieu paysan (par exemple la naissance de la FUPRO au Bénin ou de la CNOP au Burkina) ont végété jusqu'à ce que l'initiative soit reprise de l'intérieur – généralement en réaction à une mesure politique intolérable – et déclenche une action réellement paysanne (forums et marches paysannes au Bénin, création du CCOF – comité de concertation des organisations faïtières – au Burkina). D'autres processus fortement marqués par des interventions externes (mise en place de Chambres d'agriculture, confédérations paysannes camerounaises, etc.) continuent de végéter. La force des organisations paysannes est d'abord interne.

Trois problèmes se posent à ces organisations faïtières une fois qu'elles ont commencé à s'affirmer :

- d'abord celui de leur *dépendance financière* par rapport à l'aide et de leur autonomie organisationnelle. La situation de la FUPRO du Bénin, qui bénéficie pour le moment des retombées de la rente cotonnière, est exceptionnelle. Malgré cette dépendance, une marge non négligeable d'autonomie reste cependant gérable par ces organisations tant qu'elles démontrent qu'elles sont indispensables sur la scène nationale. L'appui financier est alors « négociable ». Cela suppose qu'elles aient une contribution pertinente sur le plan national, notamment dans le dialogue politique, et donc qu'elles aient une capacité de proposition légitimant leur existence ;
- leur deuxième problème, fortement mis en évidence lors de la rencontre de Mbour, est de développer et préserver une *autonomie conceptuelle*, ce qui suppose un bon accès à l'information, une capacité à la traiter (l'une des forces du CNCR est de s'être entouré d'une équipe de conseillers de haut niveau) et un recul dans la réflexion qui ne les rende pas tributaires du « prêt-à-penser » de l'aide. Mais leur atout principal est bien entendu de pouvoir avancer des idées et de parler sur la scène nationale au nom du monde paysan dont la défense des intérêts constitue leur première source de légitimité ;
- leur troisième problème, que l'on ne manquera jamais de leur opposer pour contester cette légitimité lorsque ces organisations gêneront, est celui de leur *représentativité*.

L'ancrage des organisations faïtières à la base

La réalité des grandes organisations paysannes n'est pas celle exprimée par leurs organigrammes qui donnent l'image d'un continuum

remontant du paysan jusqu'à l'organisation faîtière. D'une part, il y a de fréquentes ruptures dans l'espace, avec de nombreuses zones non couvertes. D'autre part, il n'y a pas de continuité entre les différents niveaux de l'organisation : le groupement au niveau local, l'Union ou l'association au niveau zonal ou régional, la fédération au niveau national ont leurs préoccupations, leurs intérêts spécifiques et leur logique propre (voir Barbedette 1997a, notamment). La FUPRO du Bénin n'est pas l'addition des UDP, et chaque association membre de la FONGS est patronne chez elle. L'indispensable débat interne qui éviterait aux représentants nationaux d'être coupés de leur base est long et coûteux. Or les interlocuteurs des organisations paysannes sont le plus souvent pressés.

Mais surtout, la base de ces organisations nationales, ce n'est pas « le » paysan mais l'organisation paysanne locale. Or celle-ci n'est pas tout le village et n'est pas directement articulée sur les systèmes locaux de décision qui déterminent pour l'essentiel la conduite des activités de production à travers le contrôle de la possession et de l'utilisation des terres et celui de l'affectation d'une grande part de ses produits (et donc des possibilités d'accumulation et de réinvestissement).

Le problème pour les grandes organisations paysannes nationales engagées dans la discussion des politiques sectorielles agricoles est qu'elles n'ont pas de répondant direct et sûr au niveau de l'exploitation familiale du fait qu'elles n'ont pas de connexion immédiate avec le système de décision néo-coutumier dont cette exploitation continue très largement de dépendre dans la plupart des pays d'Afrique⁹.

Ce problème n'a pas de réponse simple car il n'est structurellement pas possible à ces grandes organisations d'avoir ce type de relais direct, mais il n'est pas incontournable¹⁰. Il est au cœur des préoccupations actuelles de la FONGS au sein de laquelle se cherche depuis quelques années un autre mode de présence au niveau local, d'une part à travers l'investissement des nouvelles scènes politiques décentralisées, d'autre part en appuyant les associations membres pour qu'elles accèdent au niveau de l'exploitation familiale qu'elles avaient « sauté », notamment en travaillant sur les systèmes familiaux d'agriculture durable¹¹.

9. Au Sénégal, les grandes confréries maraboutiques disposent de cette connexion.

10. L'APESD y a apporté pour le monde des éleveurs une réponse intéressante, mais qui passe par un grand détour (Barbedette, 1999a).

11. Cette redécouverte de l'importance du niveau familial n'est pas propre aux organisations paysannes sénégalaises : voir à ce propos au Burkina les entretiens paysans recueillis par le GRAD (« C'est la famille qui a de la valeur. En plus, notre propre ferme, c'est vraiment la famille qui l'a faite, ce n'est pas le groupement. Elle est très visitée et toujours présentée comme une réalisation des groupements Naam. Alors je me disais pourquoi ne pas reconnaître que les familles s'impliquent directement dans le processus

Dans tous les cas, les organisations nationales sont renvoyées au local, à l'intersection d'un espace privé (familial : celui où les choix concrets de production se font) et d'un espace public (néo-coutumier, socialement efficace, mais officiellement ignoré), là où les négociations qui permettent la mise en œuvre des choix de production éventuellement favorisés par les politiques agricoles s'établissent. Ces négociations locales sont sans doute en dernière analyse aussi déterminantes que celles qui permettent d'orienter la définition de ces politiques au niveau national et international.

Bibliographie

- CHEIKH Ba, 1986, *Les Peuls du Sénégal*, Nouvelles Éditions africaines, Dakar.
- BARBEDETTE L., 1991, *Aperçus sur l'évolution récente du mouvement paysan camerounais*, SAILD, Yaoundé, mai.
- 1993, *Le Mouvement camerounais 1991/1993 : quelles évolutions ? quels appuis ?*, SAILD, Yaoundé, avril.
- 1994, *Regards croisés sur les organisations du monde rural au Mali*, DDC, Berne, vol. 2, août.
- 1995, « Éclairages sur la fédération des Unions de groupements Naam au Burkina Faso à travers trois unions de groupements », Notes de mission et d'étude, mai.
- 1997a, « Deux fédérations paysannes ouest-africaines partagent leurs questionnements actuels sur leur organisation », rencontre de Thiès, avril, miméo, GTZ, Eschborn.
- 1997b, « Vingt-deux clés pour analyser les stratégies des OP et les stratégies des OA, Cycle de formation à l'accompagnement d'initiatives paysannes GTZ/INADES », Atelier de Diébougou, miméo, novembre.
- 1998a, *Une lecture de la diversité des modes d'organisation paysans, regards paysans sur dix OP au Burkina, en Côte d'Ivoire, en Guinée et au Mali*, GTZ/FONGS/FUGN, Koudougou, mai.
- 1998b, « Des organisations paysannes mal estimées », note de réflexion pour le Club du Sahel, OCDE, Paris, octobre.

de développement ? pourquoi ne pas s'attaquer à l'amélioration de la méthode de travail au sein même des familles ?... » (entretien avec Baba Ouedraogo, janvier 1998, fiche GRAD 00190, Bonneville).

- 1998c, *Les Vingt Aboutissements d'un processus de recherche-action sur l'organisation dans les organisations paysannes*, novembre, GTZ/FONGS/FNGN, Mbour.
- 1999a, *Faire progresser ensemble des acteurs différents*, huitième série de notes de mission auprès de l'APESS, février.
- 1999b, *Point sur l'avancement de la réflexion prospective sur la décentralisation dans le monde rural au Burkina Faso*, Commission nationale de la décentralisation, Ouagadougou, miméo, mai.
- KWAN Kai Hong, 1991, *Jeux et enjeux de l'auto-promotion*, PUF/IUED, Paris.
- LAURENT Pierre Joseph, 1998, *Une association de développement en pays mossi. Le don comme ruse*, Karthala, Paris.
- LÉVY Marc, 1999, Séminaire d'Abidjan de novembre 1998 et synthèse d'étape d'avril 1999.
- NIASSE Madiodio, 1997, « Les malentendus de la décentralisation et leurs impacts sur la gouvernance locale en Afrique : l'exemple du Sénégal », CND, miméo, Ouagadougou, novembre.

Acteurs, normes, enjeux et partenariat dans les filières coton d'Afrique francophone

Le cas du Mali

Jacques BERTHOMÉ (CIEPAC*)

Il est aujourd'hui communément admis que, dans l'état actuel des relations sociales (démocratisation, émergence d'organisations professionnelles...), toute question de développement peut trouver réponse dans des cadres de concertation où s'élaborent des compromis entre acteurs. Ce mode d'élaboration des politiques publiques de développement consiste, dans sa version la plus commune, à réunir l'ensemble des acteurs concernés, considérant qu'ils sont tous animés d'une même bonne volonté, afin qu'ils élaborent une solution de bon sens qui assure le développement de l'activité considérée et préserve les intérêts de chacun. Cette conception n'appelle aucune réserve de principe mais c'est oublier un peu vite que les acteurs ne sont pas placés au départ sur un même pied d'égalité, qu'il y a des enjeux économiques réels autour de la privatisation et de la libéralisation des filières agro-exportatrices par exemple, et que les groupes d'intérêt se battent pour défendre ou conquérir des positions de pouvoir. En conséquence, les compromis réputés raisonnables sont le plus souvent dictés par les acteurs dominants (bailleurs de fonds, sociétés agro-industrielles, État) qui, même s'ils divergent sur certains points, s'entendent sur l'essentiel et partagent les mêmes conceptions, les mêmes références, les mêmes objectifs.

Les transformations intervenues depuis une dizaine d'années dans les filières coton en Afrique francophone illustrent parfaitement ces ambiguïtés et le cas du Mali, quelles que soient ses spécificités, est

* CIEPAC : Centre international pour l'éducation permanente et l'aménagement concerté. Appui au développement local.

particulièrement instructif. En effet, ce pays présente un certain nombre de caractéristiques majeures qui pouvaient en faire un des lieux privilégiés d'expérimentation de ces nouvelles approches des politiques de développement : les enjeux à l'échelle du pays sont considérables (le Mali est le premier producteur de coton d'Afrique noire) ; la compagnie cotonnière est réputée à juste titre pour son efficience (la Compagnie malienne de développement des textiles – CMDT – est le fleuron du système construit par la Compagnie française de développement des textiles – CFDT – en Afrique francophone) ; le pays jouit d'un régime démocratique et l'État peut jouer un rôle incitatif dans l'élaboration de compromis entre producteurs de coton et compagnie cotonnière ; enfin les producteurs de coton ont un niveau technique et organisationnel relativement élevé (le Syndicat des cotonniers et vivriers – SYCOV – est le seul syndicat d'Afrique né d'un mouvement spontané des paysans). Toutes les conditions semblaient donc réunies pour que s'élaborent des compromis institutionnalisés qui assurent le développement durable de la filière coton. Or, la réalité est beaucoup moins simple et il ne semble pas que les accords conclus puissent garantir la stabilité à long terme de la filière.

Plutôt que d'appliquer *a priori* la grille d'analyse proposée dans cette étude sur des phénomènes sociaux en mouvement, nous avons jugé préférable d'en décrire le déroulement historique pour alimenter, au fur et à mesure, la réflexion.

1^{re} phase 1988-1992

L'irruption inopinée du mouvement paysan dans le processus de restructuration de la filière coton piloté par les décideurs

Les circonstances qui ont présidé à la restructuration de la filière

La question de la restructuration des filières coton en Afrique est clairement posée à partir de 1986 lorsque la conjonction d'une baisse des cours mondiaux et d'une baisse du dollar entraîne la crise du coton. Les filières sont alors structurellement déficitaires et les bailleurs de fonds n'acceptent de financer provisoirement les déficits que moyennant la mise en œuvre d'un plan radical de réformes visant à restaurer à terme la compétitivité des filières coton d'Afrique (zone franc). C'est aussi l'occasion de remettre en question le « système rentier » qui permettait

aux États de ponctionner les filières bénéficiaires grâce à leur mainmise sur les fonds de stabilisation.

Ainsi un premier contrat-plan est signé au Mali entre l'État et la CMDT en 1990, établissant une séparation nette entre les deux acteurs. La société cotonnière est désormais pleinement responsable de la filière coton et doit tout faire pour renouer avec les bénéficiaires. Elle devient une entreprise à caractère industriel et commercial et jouit d'une complète autonomie de gestion. Un fonds de stabilisation spécifique est constitué par la filière coton ; il est géré de fait par la compagnie cotonnière. Elle se « recentre » sur la filière coton, c'est-à-dire que son rôle de société régionale de développement s'estompe, même si elle continue à assumer des missions d'intérêt général dans d'autres domaines, à titre délégué. En effet, l'État est responsable des missions de service public (infrastructures, recherche, développement d'autres productions, soutien à certaines catégories de producteurs) mais dans la pratique, il confie une bonne part de celles-ci à la CMDT, qui est le principal opérateur dans la zone cotonnière, et les finance sur le budget national.

Cette amorce de restructuration n'implique alors que les décideurs (État, CMDT, bailleurs de fonds) parmi lesquels les bailleurs de fonds sont en position de force. La Banque mondiale qui orchestre les programmes d'ajustement structurel agricole ne manque pas de donner son point de vue sur les restructurations en cours, même si elle n'intervient pas directement dans le soutien à la filière (elle approuve les mesures prises mais ouvre le débat sur la privatisation de la filière, débat qui va alimenter la polémique avec la Coopération française durant de nombreuses années). Il y a une convergence de vues entre la CFD (Caisse française de développement) et les compagnies cotonnières (la CMDT mais aussi la CFDT) pour affranchir la filière coton de l'emprise de l'État et renouer avec l'esprit d'entreprise. Elles s'accordent également pour défendre le système franco-africain d'organisation des filières coton caractérisé par l'intégration de la filière au niveau national par des compagnies cotonnières (telles que la CMDT) en situation de monopole, et au niveau international par la CFDT qui détient une bonne part du capital de chacune de ces sociétés, fournit l'expertise technique et contrôle le produit à l'exportation par une filiale commune, la COPACO (compagnie cotonnière).

Dans cette phase, les paysans ne sont absolument pas impliqués en tant qu'acteurs dans les changements en cours, même s'ils en subissent les conséquences au niveau de leurs exploitations agricoles.

La dégradation de la situation au niveau des producteurs

La CMDT, responsabilisée dans le redressement économique et financier de l'entreprise, doit réduire son train de vie (compression du personnel, limitation des moyens de fonctionnement) mais s'efforce aussi de réduire les risques et de transférer des charges aux producteurs. Le premier contrat-plan introduit le principe de flexibilité des prix aux producteurs à la fois à la hausse (en cas de bénéfices, une partie [25 %] revient aux producteurs ; elle est redistribuée sous forme de ristournes individuelles qui complètent le prix de base) et à la baisse (en cas de déficit, le prix garanti est défendu par le fonds de stabilisation tant qu'il est pourvu mais ensuite le prix doit être révisé à la baisse pour restaurer les équilibres). La disparition des subventions aux intrants (engrais et produits de traitement) provoque un renchérissement brusque de ces facteurs indispensables. L'établissement de quotas de production afin de limiter les pertes de la filière en cas de conjoncture défavorable bloque toute possibilité d'extension au niveau individuel qui aurait pu compenser l'évolution défavorable des marges. Objectivement, la situation des producteurs se dégrade sur le plan des revenus. C'est la principale cause du mécontentement populaire dans les campagnes au début des années 1990.

Parallèlement, la CMDT accélère son désengagement du terrain et entend responsabiliser au plus tôt les organisations de producteurs dans la planification de la production, la gestion des intrants, l'organisation des marchés, le suivi de la campagne au niveau villageois. La CMDT était indéniablement la société la plus avancée en matière d'appui à l'organisation des producteurs. C'est elle qui a conçu et développé le système des associations villageoises (AV) (à partir de 1974) avec tout l'effort de formation et d'alphabétisation qui accompagnait la mise en place de ces structures. Celles-ci ont progressivement acquis la maîtrise de la commercialisation primaire, de la gestion des approvisionnements et du crédit. Depuis 1984, la CMDT a entrepris de promouvoir des zones autonomes (Zones d'expansion et d'animation rurales – ZAER) coordonnant les actions de plusieurs AV, où ne subsiste plus qu'un seul agent, le chef de zone, conseiller technique auprès des responsables d'organisation. Désormais des équipes techniques villageoises assurent le suivi des campagnes agricoles et l'encadrement des producteurs de coton. Les associations villageoises sont rémunérées par des frais de marché (proportionnels au tonnage commercialisé), qui augmentent avec le niveau d'organisation, AV simple ou ZAER. Ces ressources constituent des budgets communautaires pour les villages (le coton finance alors les

équipements sociaux : école, centre de santé...). C'est dire que la CMDT a pleinement joué la carte de la responsabilisation des producteurs dans les domaines de l'organisation des campagnes agricoles, contribuant ainsi à l'émergence d'une élite paysanne (relativement jeune et dynamique) qui s'est familiarisée avec la gestion de services d'intérêt général. Au début des années 1990, la CMDT va opter pour la systématisation de ces formes d'organisation afin de se désengager le plus vite possible du terrain, écourtant ainsi les phases de maturation qui faisaient la force des premières organisations, et abandonnant aussi largement le champ de la vulgarisation et du conseil agricole.

Le mouvement revendicatif des paysans et la naissance de l'organisation syndicale

Les premières manifestations du mécontentement des paysans ont lieu dès 1989 et 1990 dans certains secteurs de la région de Koutiala. Elles portent principalement sur la contestation du nouveau système de remboursement des crédits. En effet, la CMDT s'est totalement éclipsée pour laisser les producteurs en relation directe avec un organisme financier, la Banque nationale de développement agricole (BNDA). Désormais les AV (collectivement responsables des crédits de leurs adhérents) sont tenues (comme c'est logique) à rembourser la totalité de leurs crédits, que les intrants aient été utilisés ou pas, alors que précédemment, la CMDT ne facturait que les intrants effectivement consommés. À cette occasion, des unions d'AV se constituent et négocient avec la BNDA des solutions de compromis.

Mais la contestation se généralise à la faveur de la chute du régime de Moussa Traoré (en mars 1991). Dans les semaines qui suivent, les tribunes nationales sont occupées par tous les groupes socioprofessionnels qui viennent faire part de leurs doléances. Le personnel de la CMDT ne fait pas exception et essaie de restaurer ses acquis sociaux. Les paysans observent puis se mettent à leur tour à se concerter, des unions de secteurs se constituent à tous les niveaux dans les régions de Koutiala et de San. En avril, la coordination régionale transmet un cahier de revendications à la CMDT (les revendications portent en tout premier lieu sur les prix des intrants, le prix du coton et sur un accès privilégié aux aliments du bétail, sous-produit de la filière).

Suite à un certain nombre de maladresses, toute la zone coton s'embrase, la menace de grève du coton est proférée, la direction nationale de la CMDT et le ministre de l'Agriculture en personne sont

obligés de venir s'expliquer devant l'assemblée de la coordination paysanne qui réunit à Cinzina, en mai 1991, plus d'un millier de délégués. Ce que les responsables paysans expriment par-dessus tout, c'est une exigence de respect et de reconnaissance. Dans un document vidéo de l'époque, les responsables paysans déclarent : « En trente ans d'indépendance, on n'a jamais été associé à quoi que ce soit en République du Mali... » ; « Nous, on ne s'organise pas contre la CMDT ou qui que ce soit, mais on s'organise pour avoir nos droits », etc. Ils exigent aussi la fin de l'arbitraire : des changements de règles, de coûts ou de prix ne doivent plus être décidés de façon unilatérale par la CMDT sans que les producteurs en soient avertis et aient des explications satisfaisantes.

Pour la première fois, les autorités font machine arrière et accordent quelques concessions mineures. Mais surtout, elles reconnaissent le mouvement paysan comme un acteur social incontournable et vont l'associer désormais à un grand nombre d'opérations. Il s'agit là d'une avancée considérable de la démocratie.

Les leçons de ces événements

On peut affirmer que l'émergence d'un mouvement paysan en zone cotonnière au Mali est le fruit inattendu de la politique de formation menée de façon persévérante et soutenue par la CMDT depuis 1974 en direction des responsables d'AV afin qu'ils maîtrisent les tâches qui leur étaient confiées. Ces apprentissages, aussi fonctionnels soient-ils, ont permis aux responsables paysans d'acquérir des capacités d'organisation et d'analyse de leur environnement. Leur émancipation était dès lors inéluctable.

Ce conflit a permis d'accélérer la réflexion sur la restructuration des filières coton. En effet, avant l'émergence de ce qui allait devenir le SYCOV en 1992, il n'était pas question pour les sociétés cotonnières de faciliter l'émergence d'une structure fédérative. L'organisation des producteurs était jugée utile à la base pour prendre en charge certains problèmes techniques particulièrement délicats (organisation des marchés, gestion du crédit...) dans l'intérêt de la filière (réduction des coûts) et des producteurs eux-mêmes (acquisition de compétences, rémunération collective sous forme de frais de marché) mais il était essentiel que ce mouvement demeure atomisé afin que les paysans restent en dehors des centres de décision politique.

En revanche, tirant la leçon des événements du Mali, toutes les autres compagnies cotonnières de la zone franc se hâtent alors de créer, parfois de toutes pièces en organisant des élections à tous les niveaux du dispositif d'encadrement, des structures représentatives des producteurs de coton afin d'avoir un interlocuteur officiel parfaitement dépendant et de ce fait relativement docile. C'est aussi à cette même période que les discours des divers acteurs se précisent. Pour les acteurs dominants (sociétés cotonnières, bailleurs de fonds, États) qui aspirent tous (pour des raisons diverses mais complémentaires) à restaurer la compétitivité des filières coton, il convient d'adopter le discours sur le « partenariat » : les acteurs directement impliqués dans la filière (producteurs et sociétés cotonnières) sont forcément solidaires parce qu'« embarqués sur le même bateau », les producteurs doivent donc modérer leurs revendications de prix afin de ne pas faire « couler » le bateau, et c'est aux organisations paysannes de prendre des engagements au nom des producteurs et de convaincre ceux-ci de tempérer leurs attentes.

Les producteurs ne sont pas totalement subjugués par les intérêts supérieurs de la filière. Ils considèrent qu'ils ont des intérêts distincts et qu'en tant que chefs d'exploitation, ils doivent dégager des revenus leur permettant d'améliorer les conditions de vie de leur famille. En conséquence, ils ne peuvent admettre une rémunération du travail inférieure à celle à laquelle ils pourraient prétendre dans d'autres activités agricoles ou extra-agricoles. Les organisations paysannes pour leur part, dès lors qu'elles s'inscrivent dans un cadre de cogestion, sont tiraillées entre ces deux logiques difficilement compatibles.

Cette pluralité de normes va alimenter de façon récurrente le conflit entre acteurs, tant que des solutions externes d'ordre agro-technique (gains de productivité) ou commercial (meilleure valorisation du coton) ne viendront pas desserrer, de façon significative, les contraintes économiques.

Caractéristiques particulières de l'organisation paysanne

Il est utile de donner quelques indications sur la nature de l'organisation syndicale. C'est une organisation professionnelle représentative des chefs d'exploitation. C'est ce qui en fait l'originalité et la force dans le paysage des organisations paysannes autonomes (qui n'ont pas été promues par l'encadrement). En effet, la plupart des organisations ayant une certaine notoriété mobilisent des catégories dépendantes, développent des activités de diversification et doivent négocier avec les détenteurs du pouvoir (au niveau villageois et familial) pour être en prise avec la société

globale (cf. l'analyse de L. Barbedette, *supra*). Au sud Mali, étant donné la place du coton dans les systèmes de production et le nombre d'exploitations concernées (plus de 150 000), c'est la quasi-totalité des chefs d'exploitation et donc de la population paysanne (2 à 3 millions de personnes) qui est mobilisable sur les problèmes de la filière. La représentativité du SYCOV ne se mesure pas en termes d'adhésions formelles (le syndicat n'a jamais réussi à organiser la vente de cartes) mais en termes de capacité de mobilisation, laquelle a pu se vérifier en maintes occasions.

C'est une organisation syndicale qui ne conteste pas le bien-fondé des organisations préexistantes – et notamment des AV qui jouent un rôle irremplaçable dans les domaines technique, économique, social et financier – mais qui parachève le processus d'organisation paysanne, en offrant une structure représentative des intérêts professionnels des ruraux du sud Mali. C'est pourquoi le SYCOV a calqué son organisation sur celle de la CMDT en adoptant une structuration aux niveaux village, zone, secteur, région, pays. Dans les faits, seuls les niveaux régionaux et nationaux ont constitué des structures syndicales spécifiques ; à la base, le syndicat s'appuie directement sur les AV. Par ailleurs, le SYCOV, syndicat des producteurs cotonniers et « vivriers » du Mali, refuse dès le départ de s'enfermer dans une problématique strictement cotonnière et affirme sa volonté de se situer dans la perspective du développement global de la région.

C'est une organisation démocratique (ce qui est assez rare dans les mouvements paysans) au sens où les instances dirigeantes sont issues d'un processus électoral qui part de la base (AV) pour aboutir au congrès qui choisit le bureau national et le conseil central (organe consultatif). L'influence du pouvoir traditionnel (chefs de village, chef de terre) semble faible au niveau de la région. Il faut l'attribuer au fait que s'est constituée, grâce au coton, une élite paysanne, jeune, moderniste et nombreuse, ayant acquis depuis deux décennies un pouvoir économique réel, qui modifie sensiblement la structure du pouvoir local.

C'est une organisation unitaire qui défend les intérêts des producteurs de coton, toutes catégories confondues, mais il semble bien que ses dirigeants se recrutent dans la fraction moderniste de la paysannerie : souvent assez jeunes et instruits (la plupart d'entre eux ont été secrétaires d'AV), qualifiés techniquement (obtenant des rendements en coton supérieurs à la moyenne), ils sont d'ores et déjà de « gros producteurs » ou ont l'ambition de le devenir. Il est probable qu'ils sont potentiellement porteurs d'un modèle de développement qui pourrait être discriminatoire envers une majorité d'agriculteurs.

2^e phase 1994-1998

Les ambiguïtés du partenariat dans le cadre d'un contrat institutionnalisé entre acteurs de la filière

Après 1992, la Société cotonnière prend acte du rapport de force et joue le jeu du partenariat durant quelques années. Le SYCOV est associé en particulier aux procédures d'achat d'intrants ainsi qu'à l'organisation et au suivi des campagnes de commercialisation. Cette franche collaboration culmine avec la signature en 1994 d'un contrat-plan qui associe à parité l'État, la CMDT et l'organisation des producteurs¹.

Le contrat-plan régit pour quatre ans le fonctionnement de la filière (prix de base, fonds de stabilisation, règle de répartition des bénéficiaires) et met en place des structures paritaires de suivi et de gestion. Ce contrat est très favorable à la CMDT qui est assurée d'être approvisionnée en coton-graine durant quatre ans à un prix de base particulièrement bas (125 F/kg), alors que l'effet de la dévaluation du franc CFA joue à plein. Mais il a le mérite de familiariser les responsables paysans avec l'organisation globale de la filière, la prise en compte des réalités du marché international, l'analyse économique et la gestion des résultats de la filière, ce qui constitue une chance unique pour une organisation paysanne en Afrique.

Pour remplir correctement son rôle, le SYCOV, qui ne dispose pas de ressources propres, cherche à mobiliser des aides et des appuis extérieurs. Contrairement à la rumeur, ses ressources seront très limitées et ne dépasseront pas les dix millions de francs CFA par an en moyenne durant cette période, bien insuffisantes donc pour renforcer suffisamment ses capacités d'analyse, d'animation, de négociation. Ces aides sont essentiellement d'origine non gouvernementale ; suffisamment ponctuelles, elles ne pèsent pas véritablement sur les orientations du syndicat, elles facilitent simplement la mise en œuvre de ses programmes d'action (traduction de documents, aide à la tenue de réunions...). Le bureau national du SYCOV a bien essayé de se constituer des ressources propres et a décidé, en tant qu'organe représentatif des producteurs, qu'un prélèvement de 2 F/kg serait opéré sur les ristournes individuelles² afin de financer l'organisation. La CMDT s'est opposée à cette mesure en arguant que ce n'était pas prévu au contrat-plan. Le SYCOV a aussi essayé vainement de faire reconnaître sa contribution au bon déroulement

1. Contrat-plan État-CMDT-Producteurs, juin 1994.

2. Lorsque la filière est bénéficiaire, 35 % du bénéfice net revient au producteur sous forme de ristourne qui complète le prix de base du coton-graine.

des campagnes agricoles, mais il n'a pas obtenu de la filière une indemnisation pour les services rendus.

Les ressources dont dispose le SYCOV lui permettent d'acquérir un minimum d'équipements (un local, un véhicule) et de développer un programme d'information et de formation en direction à la fois des responsables de l'organisation et de la base. De nombreuses réunions et ateliers pourront ainsi se tenir, des livrets de formation syndicale seront élaborés et traduits en bamanan. Les cadres du SYCOV seront formés à l'analyse des comptes de la filière (le rapport « Waddel » est publié chaque année en novembre) en vue de préparer les réunions du Comité de suivi et de gestion de la filière (composé du ministre de l'Agriculture, du ministre des Finances, du PDG de la CMDT et du président du SYCOV et leurs adjoints). Ce dernier examine les comptes, décide de la provision au fonds de stabilisation, détermine la ristourne au producteur...). Les cadres du SYCOV animent également des réunions au niveau des régions pour recueillir les analyses et les critiques des producteurs sur le fonctionnement du contrat-plan, ainsi que leurs revendications.

Pour finaliser ce travail de réflexion collective sur les acquis du partenariat, le SYCOV s'est fixé pour échéance « la relecture du contrat-plan à mi-parcours » (soit fin 1996) prévue dans le texte et prépare un mémorandum³ qui est déposé auprès de la CMDT et du ministère de l'Agriculture, et adressé également aux partenaires de la filière. Il n'y a aucune réaction formelle, et *a fortiori* officielle, à ce document, même si beaucoup ont rendu hommage en privé à sa qualité et à sa pertinence. La relecture du contrat-plan n'a pas lieu, et le terme du contrat-plan (fin 1998) arrive ainsi sans qu'il y ait eu de nouvelles discussions entre les partenaires.

Cette attitude de fuite est un indicateur très clair de la portée et des limites que les acteurs dominants entendent donner au partenariat.

a) Le contrat-plan était une bonne affaire pour la CMDT car il bloquait le prix du coton à un niveau très bas alors que les cours étaient particulièrement élevés sur le marché mondial, d'où une maximisation des profits qui a permis des investissements massifs largement autofinancés dans des usines de transformation. Certes, les producteurs touchaient un complément de prix sous forme de ristournes correspondant à un intéressement aux bénéfices de la filière (35 % des bénéfices). Mais comme ces bénéfices étaient calculés sur la base de « coûts objectifs » qui ne correspondaient pas aux coûts de production

3. Mémorandum en vue de la relecture à mi-parcours du contrat-plan État-CMDT-Producteurs.

réels (sensiblement inférieurs), il semble bien qu'une partie substantielle des bénéficiaires ait échappé à la règle de répartition établie par le contrat-plan (35 % pour les producteurs, 65 % pour la CMDT). Même complété par la ristourne, le prix du coton-graine au Mali est demeuré très en deçà de ceux payés dans tous les pays voisins.

b) Le contrat-plan instaure un partenariat limité autour de l'organisation de la campagne cotonnière mais exclut de la négociation avec le SYCOV tout ce qui pourrait avoir trait à d'autres enjeux du développement régional (la gestion des ressources naturelles, la valorisation des autres productions, le financement du développement local, le crédit, etc.). Dans ces domaines, la CMDT initie des programmes avec d'autres acteurs et traite avec des organisations paysannes spécifiques (comités des utilisateurs de la recherche, conseils d'administration des centres de gestion). Mais elle se garde bien d'impliquer le SYCOV dans cette stratégie globale. La CMDT demeure seul maître d'œuvre du développement régional même si ce n'est plus dans ses attributions. Le SYCOV est ramené au rang d'une organisation technique spécialisée qui coopère avec la CMDT pour l'organisation et le suivi des campagnes cotonnières, et aucun progrès n'est enregistré dans la conception de nouveaux dispositifs régionaux de services à l'agriculture (qui devraient accompagner logiquement l'évolution des systèmes de production dans leur globalité).

Avec le développement des dynamiques paysannes, on aurait pu imaginer que la place de la compagnie cotonnière pouvait être remise en question, or celle-ci a réussi, à la faveur de la paix sociale obtenue, à restaurer l'intégralité de son pouvoir. Loin de se recentrer sur la filière coton, elle a su percevoir la fragilité des systèmes techniques de production (baisse de fertilité, parasitisme...) et mener des programmes d'envergure en matière d'appui à la diversification, de gestion des terroirs, d'adaptation des itinéraires techniques aux spécificités du milieu. En outre, elle assure la maîtrise d'ouvrage et/ou assure un certain contrôle sur tous les programmes qui ont développé des services d'appui à l'agriculture, même s'ils sont autogérés par les bénéficiaires (citons en particulier, les centres de gestion, les caisses d'épargne et de crédit « Kafu Jiginew », le projet Fonds d'initiative locale de Sikasso, l'Agence pour la promotion des filières agricoles...).

Quelle que soit l'émergence de nouveaux acteurs (opérateurs privés, associations professionnelles...), ceux-ci n'exercent leur activité qu'à titre délégué et la CMDT se considère toujours comme maître d'ouvrage du

développement régional. Elle ne manifeste aucune intention d'associer l'organisation représentative des producteurs à cette stratégie globale.

c) La participation du SYCOV est circonscrite à quelques opérations techniques ponctuelles sur les activités coton qui facilitent le travail des agents de la CMDT et réduisent les sources de conflit (ouverture des plis de réponse aux appels d'offres pour la fourniture des intrants, réunions décennales pour décider de la programmation des marchés et de la collecte du coton, présence au pont-bascule des usines pour assister à la pesée et au classement du coton...). Mais en aucun cas on ne discute avec le SYCOV de questions qui pourraient avoir des incidences économiques ou financières (la politique d'investissement, la valorisation des sous-produits par exemple). Les comptes de la filière sont fournis peu de jours avant la réunion du comité de suivi, ils sont incompréhensibles pour les responsables paysans sans l'appui d'un expert, rien n'est prévu pour les aider à les maîtriser.

d) La CMDT résiste aux évolutions prévues par le contrat-plan et renforce sa position de monopole dans divers domaines en s'opposant aux initiatives du SYCOV. La privatisation de la sous-filière « intrants » était envisagée durant la période. Non seulement l'étude prévue à cet effet n'a pas été commanditée par la CMDT mais en outre, celle-ci a réussi à faire échouer toutes les initiatives prises par les unions d'AV pour s'approvisionner directement auprès des fournisseurs à moindre prix. Elle conserve la haute main sur ces opérations, considérant que le monopole est la solution la plus appropriée pour assurer la qualité et la régularité des approvisionnements.

La CMDT a réussi à faire échouer une tentative du SYCOV de diversifier les sources de financement de la campagne agricole. D'autres banques telles que la BIM (Banque internationale pour le Mali) qui avaient commencé à intervenir dans la zone à la demande du SYCOV ont été bloquées dans leurs opérations. Les dirigeants syndicaux ont été accusés d'être responsables du surendettement des AV qui s'en est suivi. La réalité est plus complexe et l'octroi inconsidéré de crédits incombe tout autant aux banques qui se sont livrées entre elles à une surenchère, qu'aux dirigeants d'AV qui ont contracté des crédits personnels sous couvert de l'AV, avec la complicité parfois de certains agents d'encaissement. Ces malversations ont accéléré le processus d'éclatement des AV (la règle 1 village = 1 AV fermement maintenue par la CMDT jusqu'en 1995, avait été préalablement levée). Face à cette dérive, la

BNDA a été promptement rétablie dans son rôle de chef de file par lequel transitent tous les paiements coton.

e) Le SYCOV ne bénéficie d'aucun financement provenant de la filière. La plupart des acteurs dominants s'en tiennent au principe qu'un syndicat doit être capable de s'autofinancer. Lorsque le SYCOV propose que les producteurs renoncent à deux francs de ristourne pour financer l'organisation, cette proposition est considérée juridiquement irrecevable. Pourtant, il existe au moins une référence en la matière, celle du Bénin où les organisations paysannes participent aux bénéfices de la filière coton, ce qui leur a permis de connaître un essor remarquable, salué par tous les partenaires au développement. Les unions départementales de producteurs (UDP) et la Fédération des unions de producteurs (FUPRO), si elles n'ont pas choisi l'appellation de syndicat, n'en assument pas moins principalement des activités de ce type (formation, prises de position sur la politique gouvernementale, manifestations...), même s'il est vrai que certains bailleurs de fonds leur ont confié des programmes plus techniques (gestion de pistes rurales par exemple). Dans tous les autres pays où se sont constituées plus ou moins artificiellement des Fédérations des producteurs de coton (Cameroun, Burkina Faso, Sénégal...), des programmes d'appui institutionnel ont été mis en place pour leur apporter des moyens en formation, en personnel, etc.

Faute d'un partenariat véritable et ouvert entre la société cotonnière et les organisations paysannes, le SYCOV a été acculé peu à peu à une position défensive qui traduit, il est vrai, une faiblesse de sa capacité d'animation syndicale. C'est ainsi qu'il s'est acheminé vers son deuxième congrès sans que l'équipe dirigeante anime et maîtrise le processus de préparation ; des dissensions internes ont sans doute aggravé aussi cette impuissance. La CMDT par contre s'est engagée activement dans la campagne de renouvellement des délégués au congrès. Les chefs de zone en particulier ont parcouru les villages pour convaincre les membres des AV de changer tous les anciens responsables ; ils ont trouvé un terrain propice en arguant que leurs dirigeants avaient déserté la base, et profitaient bien des avantages de leur statut (argument qui porte dans un milieu qui a tendance traditionnellement à brimer les tentatives de promotion individuelle). Le congrès qui s'est tenu en avril 1998 sous la supervision de l'encadrement CMDT (chefs de régions) et sur un financement d'un fonds d'appui interne à la filière (géré par la CMDT), a vu l'éviction massive de l'ancienne équipe dirigeante et la promotion d'un nouveau bureau national, d'autant moins porté à la contestation qu'il

ne dispose pas de capacité critique face aux arguments de la société cotonnière, faute d'expérience et de formation.

Il semble donc que la société cotonnière qui avait été fortement ébranlée par l'émergence d'un mouvement paysan autonome n'ait pas eu d'autre ambition, dans ses relations de partenariat, que de réduire celui-ci à l'impuissance. Les autres acteurs concernés, notamment l'État et les bailleurs de fonds qui auraient pu intervenir pour rééquilibrer ces relations, se sont abstenus, soit en raison d'une trop grande proximité intellectuelle avec la société cotonnière, soit parce qu'ils évoluaient à des niveaux institutionnels qui ignorent la réalité des paysans et de leurs organisations.

3^e phase : depuis 1998

Les organisations paysannes, masses de manœuvre dans les processus de privatisation

La privatisation des sociétés cotonnières est à l'évidence le grand enjeu de cette nouvelle période et le jeu des sociétés cotonnières vis-à-vis de leurs partenaires paysans est à interpréter dans cette perspective. À ce sujet, deux conceptions s'affrontent : celle de la Banque mondiale qui préconise le démantèlement des sociétés cotonnières en plusieurs entités agro-industrielles en vue d'instaurer une certaine concurrence qui serait favorable à une meilleure rémunération des producteurs ; celle de la Coopération française et plus particulièrement de la CFDT⁴ qui préconise le maintien de la filière intégrée par un opérateur unique (la société cotonnière), système qui a fait ses preuves sur le long terme et qui a permis une croissance remarquable de la production.

Dans cette dernière hypothèse et pour éviter toute solution aventureuse⁵, il convient de constituer un bloc majoritaire d'actionnaires dans lequel la CFDT (qui détient par exemple 40 % du capital de la CMDT) constituerait le noyau central auquel pourraient s'adjoindre les producteurs et le personnel de l'entreprise, alliés « naturels » puisqu'ils sont les principaux acteurs de la filière. C'est le processus qui est engagé dans les autres pays (Burkina Faso, Cameroun...).

4. Cf. le colloque organisé conjointement par Coton et développement (CFDT) et le *Monde diplomatique* en mai 1999 sur le thème : « Développement rural en Afrique : l'exemple des filières cotonnières, intégration ou déréglementation ? ».

5. Les grands commerçants et notables du Nord-Cameroun ont failli acquérir la Sodécoton pour une somme dérisoire en 1997 à la faveur d'une opération-surprise de privatisation.

La CMDT devrait opter naturellement pour ce scénario, qui permet de garantir une certaine stabilité du pouvoir et donc la continuité de la politique de l'entreprise. Le premier jalon de cette privatisation sans surprise devrait être la participation des producteurs au capital de la société. Il va de soi que le nouveau profil du SYCOV issu du dernier congrès convient mieux à la stratégie des équipes dirigeantes de la CMDT.

Cependant, cette tranquillité acquise par la CMDT avant la campagne agricole 1998-1999 a été de courte durée puisque la contestation a repris dès la commercialisation. La CMDT pensait pouvoir différer autant que nécessaire la reprise des négociations du contrat-plan arrivé à échéance depuis septembre, et reconduire le prix du coton de la dernière campagne (125 F + 45 F de ristourne). Mais le SYCOV de Koutiala (seule région où l'ancienne équipe a été reconduite), exaspéré par la fin de non-recevoir opposée depuis des années à toutes les propositions et revendications du syndicat, a déclenché la grève de la commercialisation qui a été massivement suivie et a donné lieu à des affrontements assez graves entre le syndicat, la CMDT et les forces de l'ordre. Dans ces circonstances, la direction nationale du SYCOV a été indécise, mais le bureau régional de Koutiala, loin d'être isolé, a réussi à sensibiliser les autres régions sur les ambiguïtés du partenariat avec la CMDT. Finalement, le coton-graine a été acheté à 185 F le kilo.

Depuis que le deuxième contrat-plan était arrivé à échéance (septembre 1998), le partenariat était dans un vide juridique qui ne pouvait se prolonger jusqu'à déborder sur la campagne agricole 1999-2000. De fait, un audit de la filière a été réalisé en 1998 à la demande de la CMDT et de la Banque mondiale et ses recommandations ont servi de base à l'élaboration du nouveau contrat-plan. Ce document a circulé pendant quelques mois dans le milieu des décideurs mais il n'a été officiellement communiqué au SYCOV que début septembre. La signature du nouveau contrat-plan étant prévue pour fin septembre 1999, la négociation se devait d'être rondement menée.

Le 8 septembre 1999, les syndicats (le SYCOV mais aussi le SYPAMO (Syndicat des producteurs agricoles du Mali Ouest) qui représente les producteurs de Kita, nouvelle zone cotonnière) sont convoqués à une réunion de la commission interministérielle sur le contrat-plan. La discussion se cristallise très rapidement sur le prix du coton-graine. Les responsables paysans, forts d'une formation sur le coût de production réalisée avec le concours de chercheurs de l'IER (Institut d'économie rurale), ont abordé la discussion en revendiquant un prix minimum de 200 F/kg (couvrant à peine, d'après leurs calculs, le coût des

intrants et l'amortissement des équipements). Rappelons que la campagne agricole était alors bien avancée et que les prix n'étaient toujours pas fixés. Cette base de discussion est immédiatement rejetée par les représentants de l'État et de la CMDT car les comptes de la filière font apparaître un grave déficit prévisionnel (estimé à plusieurs dizaines de milliards de francs CFA). Il fallait donc réviser le prix plancher à la baisse et l'hypothèse d'un prix de 160 F/kg a été avancée.

La négociation reprend le 27 septembre 1999. La CMDT présente une simulation sur la base des hypothèses précédentes où il apparaît encore un déficit de 37 milliards. Tous les partenaires sont appelés à faire preuve de bonne volonté pour résorber ce déficit. Aux producteurs, il est demandé d'accepter un prix plancher de 150 F/kg (en outre, le fonds de stabilisation est englouti dans le désastre).

Les syndicats demandent un temps de réflexion pour consulter leur base. Une majorité de bureaux régionaux du SYCOV se prononcent pour la signature de l'accord. Celle-ci intervient le 12 octobre à Bamako. Il s'agit d'un accord provisoire pour 9 mois qui devait être révisé en juin 2000.

En outre, ce nouveau contrat-plan prévoit trois grands types de réformes qui engagent fortement l'avenir des producteurs :

- la première est la suppression du fonds de stabilisation et une augmentation substantielle du prix du coton (ces deux objectifs sont d'ailleurs indépendants et l'élévation du prix est un vœu pieux qui dépendra de l'évolution des cours mondiaux) ;
- la seconde est l'entrée des producteurs au capital de la CMDT. Cette opération aurait dû se faire par un simple jeu d'écriture puisque leur participation aurait été financée par le fonds de stabilisation. Vu sa disparition, il faudra concevoir un tout autre montage. La question de la représentation juridique des producteurs au sein du conseil d'administration est en suspens, même si elle est en partie éclairée par le troisième type de mesures ;
- il s'agit en effet d'organiser la restructuration des organisations paysannes. Les AV qui ne jouissent pas de la personnalité juridique devront adopter un statut de type coopératif et assainir leur mode de gestion. Sur cette base seront mises en place des organisations faïtières de dimension régionale qui seront les interlocuteurs directs des directions régionales de la CMDT. Ces organisations faïtières bénéficieraient de ressources financières provenant de la filière (1,6 milliard de francs CFA sont prévus pour cela) : on remarquera la différence de traitement entre ces futures organisations faïtières et le SYCOV.

C'est une base de discussion sur laquelle un consensus entre acteurs dominants pourrait se dégager sans trop de difficultés puisque les mesures préconisées empruntent aux divers schémas de privatisation en présence. La principale menace semble concerner l'organisation des producteurs car, sous couvert d'assainissement des organisations de base, il s'agit de reconstruire une organisation fédérative qui serait représentative des producteurs dans toutes les instances de la filière, y compris au comité de suivi du contrat-plan et au conseil d'administration, ce qui peut signifier une marginalisation irrémédiable du SYCOV. Dans cette hypothèse, le cycle serait bouclé et le mouvement paysan malien qui avait ébranlé tout l'édifice des filières coton en Afrique francophone serait définitivement rejeté à l'extérieur du champ du partenariat.

Conclusion

Ces stratégies sont compréhensibles de la part des compagnies cotonnières qui ont des intérêts économiques à défendre et ne sont pas portées naturellement à partager le pouvoir avec les paysans. En outre, la CMDT peut se prévaloir de ses succès indéniables en matière de développement pour refuser toute modification d'un système qui porterait atteinte à son rôle directeur.

Elles le sont moins de la part de l'État et des bailleurs de fonds qui sont garants des équilibres socio-économiques de long terme. Il y a de la part de ces acteurs un suivisme vis-à-vis de la société cotonnière qui les a empêchés d'apporter un quelconque appui direct à l'organisation paysanne afin de rééquilibrer quelque peu les termes du « partenariat » en vigueur. Les conditions discutables dans lesquelles le dernier accord a été conclu amènent cependant les partenaires au développement à s'interroger sur leurs responsabilités et à envisager des programmes d'appui spécifiques.

On constate en outre chez ces acteurs une propension permanente à refuser les organisations paysannes telles qu'elles sont (c'est-à-dire celles dont se sont dotés les producteurs) et à vouloir les refaçonner à leur image, selon leurs normes (ce fameux concept d'organisation « professionnelle »), au risque de promouvoir des organisations « potiches » qui ne sont plus en prise avec la base et qui prennent en son nom des engagements que les producteurs ne pourront tenir.

Dans ces conditions, il ne faut pas s'étonner si l'organisation représentative des producteurs ne progresse pas dans la maîtrise des problèmes globaux de la filière et si elle n'est pas solidaire de la CMDT en cas de conjoncture difficile. Poussée par sa base, l'organisation paysanne concentre ses revendications sur le prix du coton-graine (un calcul récent du SYCOV incluant le coût de la main-d'œuvre familiale et l'amortissement aboutissait à un prix de revient de 317 F/kg, ce qui est bien sûr irrecevable dans les conditions actuelles du marché), et refuse de partager les défis auxquels les filières coton sont confrontées : une baisse brutale des cours sur le marché mondial (baisse de 50 % de la valeur du coton-graine en moins de deux ans), et à une baisse tendancielle du rendement moyen à l'hectare qui résulte d'une vulnérabilité accrue de la culture au parasitisme, et d'une baisse de fertilité des sols.

Si les responsables paysans n'adhèrent pas aux discours dominants, ce n'est pas une question de capacités, car si on considère l'ensemble des paysans qui assument des responsabilités avec succès dans les structures de développement (les AV, les syndicats, les Chambres d'agriculture, les caisses d'épargne et de crédit, les centres de gestion et aujourd'hui les communes rurales), on est en présence de plusieurs milliers de « cadres » paysans pour lesquels les questions de politique agricole et d'environnement international sont parfaitement accessibles. Cette politique paternaliste qui perdure et empêche les représentants des producteurs d'accéder à une information complète en temps opportun et à une expertise indépendante, ne peut que conduire à des affrontements stériles.

La capacité des filières coton à relever ces défis dépend d'une collaboration étroite et sincère entre acteurs qui permette d'améliorer fortement la productivité, tant au niveau de la production agricole que de la transformation industrielle. Cela impliquerait vis-à-vis de l'organisation représentative des producteurs une tout autre politique que celle qui a été menée jusqu'à présent.

La conjoncture difficile sur le marché international du coton devrait inciter également les responsables du développement à s'affranchir du conditionnement qui a conduit à considérer le coton, depuis bien des décennies, comme la seule et unique solution de long terme pour les exploitations des zones de savane. Il conviendrait d'accélérer le renforcement des autres filières (céréales, bovins, fruits...) comme cela a d'ailleurs été entrepris ces dernières années, pour offrir des alternatives réelles aux chefs d'exploitation. Il faudrait aussi impliquer cette fois les organisations représentatives des producteurs dans une réflexion prospective sur les nouveaux dispositifs d'appui au développement régional dans lesquels la compagnie cotonnière n'aurait plus obligatoirement un

rôle exclusif. C'est en changeant les approches et les méthodes que l'on pourra conduire des politiques publiques de développement.

Post-scriptural

Ce point de vue qui aurait pu paraître quelque peu tendancieux et exagérément alarmiste au moment où il a été écrit (fin 1999) a malheureusement été confirmé par les événements qui se sont produits depuis lors, bien au-delà de ce qui était alors imaginable.

L'accord d'octobre 1999 a été violemment rejeté par la base paysanne. Un mouvement de contestation (comparable à celui de 90-91 dans sa structuration) a pris forme en particulier dans les régions de Bougouni et Sikasso, zones traditionnellement « modérées ». Ce mouvement s'en est pris en tout premier lieu au bureau central du SYCOV, accusé de passivité et de collusion avec l'adversaire, le prix accepté ne permettant pas aux associations villageoises de rembourser leurs dettes, ni *a fortiori* de payer les producteurs. Certains observateurs ont alors hâtivement parlé de rejet du syndicat, ce qui n'est pas du tout le cas.

Au fil des assemblées générales des délégués des AV qui se tiennent à Bougouni en mars, avril et mai 2000, on a assisté à un durcissement du mouvement qui, faute de réaction des partenaires, a abouti à une décision de boycott du coton, assortie d'un refus de toute collaboration avec la CMDT, à la convocation d'un congrès extraordinaire du SYCOV pour renverser la direction d'alors, et à une dénonciation de la responsabilité de la CMDT et du gouvernement dans la situation.

L'annonce du prix du coton par la CMDT avant l'ouverture officielle de la campagne, à 160 F/kg (soit 10 F de plus qu'en 1999), suivie par la suppression des taxes sur les intrants, n'a pas suffi à calmer la révolte. Pourtant, la CMDT et le gouvernement ont tardé une fois encore à prendre la mesure de l'ampleur du mouvement de grève des semis. Il faudra attendre la mi-juin et l'intervention du président de la République lui-même, recevant une délégation du bureau central du SYCOV et du comité de crise, pour que la situation se débloque. Un accord formel est établi entre le ministère du Développement rural et les délégués paysans. Le 25 juin, l'assemblée générale des producteurs décide de suspendre la grève. Mais ce dénouement intervient trop tard pour sauver la campagne 2000-2001 : la superficie emblavée en coton est la moitié de ce qu'elle

était les années précédentes ; la production de coton-graine tombe à 240 000 tonnes. C'est un désastre pour l'économie nationale.

Indépendamment des aléas économiques et climatiques qui sont le lot de toutes les productions de ce type en Afrique, il faut voir dans l'effondrement de la filière coton au Mali le résultat d'une politique hasardeuse de gestion des relations avec les producteurs de la part de décideurs qui ne leur accordent ni le respect ni les moyens dont ils ont besoin pour construire leurs organisations professionnelles.

VI

Petites entreprises

Appui aux petites entreprises

Sarah MARNIESSE (DIAL^{*})
et Pierre PARIS (GRET^{**})

L'appui au développement des petites entreprises est un thème ancien. Il était déjà présent il y a une trentaine d'années dans les programmes économiques au chapitre Artisanat et PME, quoique de façon assez secondaire (sauf en Inde). En effet, la plupart des économies en développement misaient alors plutôt sur le potentiel de croissance du secteur industriel moderne entraîné par une politique interventionniste de l'administration publique.

Un tournant est observé dans les années 1980, face au constat d'échec du modèle de développement « par le haut », aux problèmes posés par l'endettement massif de ces pays, à l'appauvrissement et au sous-emploi croissants des populations. Dans ce contexte où les États sont conduits à se retirer de l'intervention directe dans le secteur privé, les bailleurs de fonds multiplient leurs interventions à travers des « projets » quasi autonomes, soit en faveur des PME pour créer de l'emploi, soit en faveur du secteur informel et des micro-entreprises dans une perspective de lutte contre la pauvreté qui occupe de plus en plus le devant de la scène.

Les dix dernières années ont en effet consacré le succès de la microfinance comme formule de soutien efficace aux petits producteurs. S'adressant aussi bien aux catégories sociales les plus pauvres, aux activités d'auto-emploi, aux micro-entreprises, et marginalement aux petites entreprises, les projets de microcrédit parviennent à lever partiellement les contraintes de financement en fonds de roulement et

* DIAL : Développement et insertion internationale, Paris.

** GRET : Groupe de recherche et d'échanges technologiques, Paris. Par ailleurs, Sarah Marniesse fait maintenant partie de l'AFD (Agence française de développement) et Pierre Paris est devenu consultant indépendant.

petit équipement qui limitent leur activité. Sans conteste, cet apport vient fortement renforcer l'intégration de ces petits producteurs dans le tissu social productif. Par contre, en termes macroéconomiques, la microfinance ne contribue que faiblement à la croissance, laquelle ne peut provenir que d'un accroissement de compétitivité du secteur privé national, et particulièrement de son segment PME.

Dans la même période, les projets autonomes d'appui aux PME procédant selon une démarche dite intégrée, c'est-à-dire combinant le crédit et l'appui-conseil, n'ont pas réellement tenu leurs promesses, démontrant plutôt les limites d'une démarche « projet » trop déconnectée d'une politique globale. Enfin, suite aux mouvements massifs de privatisation, on a pu constater que le seul retrait de l'État ne suffisait pas à produire la mobilisation espérée du secteur privé dans l'espace laissé ainsi vacant. Dans le contexte de mondialisation qui accentue dramatiquement les retards, il devient donc clair que le développement du tissu des petites entreprises nationales ne peut se passer d'une politique d'incitation publique dans laquelle l'État jouerait un rôle de régulation du jeu économique en dialogue avec le secteur privé.

L'un des freins à la définition d'une telle politique réside notamment dans la confusion fréquente entre deux conceptions complémentaires mais clairement distinctes : l'option de la microfinance qui concentre ses efforts pour favoriser l'accès du plus grand nombre au microcrédit avec des objectifs majoritairement orientés vers la lutte contre la pauvreté, et l'option d'appui au développement de petites entreprises déjà structurées qui vise elle aussi un impact social par la création d'emplois, mais également un fort impact économique par l'élargissement à la base du tissu productif créateur de valeur ajoutée. Ces deux approches ne s'excluent pas mais sont au contraire complémentaires, et il serait assez vain de privilégier l'une ou l'autre en vertu de préférences méthodologiques ou idéologiques.

Dans la présente note, nous avons choisi d'examiner la deuxième option. Son importance a été jusqu'à présent sous-estimée à cause de la faible visibilité de ce segment particulier des *petites entreprises dotées d'un potentiel de croissance*, qui sont tour à tour amalgamées soit avec le segment des micro-entreprises du secteur informel, soit avec les PME du secteur formel.

Il convient donc de bien définir au préalable la cible dont il est question ici. Les critères quantitatifs (emploi, capital, chiffre d'affaire) ne peuvent suffire à cerner cette catégorie d'unités, comprise globalement entre 3 et 50 actifs, et qui peut englober aussi bien des micro-entreprises que certaines PME. Ces petites entreprises à potentiel de croissance se

caractérisent par une combinaison de facteurs de dynamisme interne et de positionnement dans l'environnement.

Elles se distinguent des micro-activités de survie par le niveau de formation et d'esprit d'entreprise du petit patron, une structure de la main-d'œuvre s'éloignant du fonctionnement domestique pour évoluer vers le salariat, un niveau de capital productif résultant d'une capacité à créer et épargner de la valeur ajoutée, l'installation sur des niches commerciales plus spécifiques et plus rentables, et enfin la tendance à formaliser au moins partiellement son statut. En somme, les petites entreprises en question sont généralement engagées dans un processus de différenciation et de modernisation, source de leur croissance.

À ce titre, elles sont potentiellement en demande de crédit et de services d'appui susceptibles de soutenir et de sécuriser une telle évolution. De ce point de vue, elles se distinguent des PME formellement « reconnues », dans la mesure où elles n'ont généralement accès ni aux services des divers prestataires nationaux privés ou publics, ni au crédit des banques ou autres institutions financières, ni à l'ensemble des avantages et facilités réservés aux entreprises du secteur moderne.

Notre analyse des conditions d'élaboration d'une politique d'appui à ces petites entreprises prend en compte, sans exclusion, toutes les formes d'appui susceptibles de favoriser leur développement. Bien que faisant l'objet de divers panachages selon les programmes mis en œuvre, tous ces modes d'intervention sont en effet complémentaires du point de vue des entreprises, et devraient donc s'inscrire au sein d'une politique cohérente en leur faveur. Cela nous amène à considérer l'ensemble des actions possibles en faveur des petites entreprises aux différents niveaux :

- de l'amélioration du cadre réglementaire, de l'environnement institutionnel et des infrastructures, résultant nécessairement de réformes macroéconomiques globales ;
- de la structuration du milieu professionnel, domaine sensible dans lequel la qualité des démarches d'accompagnement se révèle déterminante ;
- du crédit à court et moyen terme offert par les banques, le système mutualiste et les institutions financières autonomes ;
- des services d'appui, catégorie regroupant des formes très variées d'intervention centrées sur l'information, la formation ou le conseil, portant sur les problèmes liés à la production, à la gestion ou à la commercialisation, et déclinés selon des modalités de renforcement des fournisseurs, de cofinancement des prestations ou d'animation des réseaux d'entreprises.

L'élaboration d'une politique d'appui efficace à ce secteur devrait logiquement résulter : (i) d'une bonne prise en compte des acteurs en présence et de leurs points de vue respectifs ; (ii) d'une appréciation réaliste des rapports de force qui sous-tendent leurs relations réciproques et (iii) de la mise en place d'un cadre permanent de concertation qui permette d'optimiser ce jeu social.

La première partie analyse les *acteurs* du champ étudié, leurs visions, perceptions, attentes, comportements relatifs aux projets d'appui mis en œuvre. Les acteurs (groupes homogènes) sont définis, de même que leurs positions et relations dans le champ. Leurs objectifs, conceptions, modes d'organisation et d'action, ainsi que leurs pouvoirs respectifs sont analysés, tels qu'ils s'affirment autour de différents enjeux de définition et de mise en œuvre d'une politique d'appui.

La deuxième partie présente les principaux *enjeux* des relations entre acteurs et la façon dont la pluralité des normes se traduit en rapports de force. Nous tentons de mettre à jour les inégalités structurelles en cause : rapport au savoir, à l'information, au capital, aux marchés, etc., en examinant les modes de légitimation obtenus par les organisations sociales et autres instances de médiation. Nous cherchons à repérer comment ces rapports de force doivent être pris en compte pour permettre la mise en œuvre efficace et réaliste d'une politique d'appui.

Enfin, nous proposons une réflexion sur la façon de construire efficacement une *politique* publique cohérente en faveur de ce secteur, qui intègre les programmes d'intervention les mieux adaptés. Nous cherchons ainsi à définir quels pouvoirs de médiation sont susceptibles de négocier cette politique, quels modes de régulation publique appelle sa mise en œuvre, quels objectifs elle devrait viser, et à quelles formes de redistribution sociale elle pourrait aboutir.

Panorama des acteurs, pluralité des normes

Bailleurs de fonds

Au cours des cinq dernières années, le financement d'opérations en faveur des petites entreprises a connu un net *ralentissement* au sein de la communauté des bailleurs de fonds, comme si ceux-ci s'autorisaient une pause de réflexion sur ce sujet. Cette baisse de motivation doublée d'un sentiment d'incertitude provient des faibles résultats globaux obtenus par

les nombreux programmes d'appui aux PME exécutés dans la décennie 1990, à la fois en termes d'impact sur le tissu des entreprises et en termes de pérennisation des structures soutenues, et ce au regard de l'importance des investissements consentis sur fonds publics. Ce constat ne pouvait déboucher que sur une attitude fortement critique au moment où les bailleurs sont soumis par ailleurs à une diminution des budgets d'aide publique au développement.

Simultanément, la réussite des programmes de microfinance offre à ces bailleurs un outil de lutte contre la pauvreté qui vient à point nommé enrichir les mesures dites de « filet de sécurité » pour les populations, développées en accompagnement des plans d'ajustement structurel. La tentation est donc grande pour les bailleurs de réaffecter leurs fonds en direction de ces investissements à risque réduit, à technologie maîtrisée et reproductible, à forte légitimité politique, laissant ainsi provisoirement de côté le secteur plus complexe et coûteux des petites et moyennes entreprises.

Enfin, les programmes de microfinance parviennent à travers la massification et la standardisation de leurs services à recouvrer quasi intégralement les sommes distribuées et à pérenniser les institutions financières créées dans un laps de temps relativement court. Ce succès assure la promotion dans la communauté des bailleurs de nouvelles normes à atteindre en matière de pérennité des institutions et de rentabilité des fonds investis, critères plus difficiles à satisfaire avec un public de petites entreprises qui ne se plie pas aux mêmes techniques de sécurisation du crédit et qui a besoin d'un ensemble plus différencié de prestations, voire de services à la carte. Quel serait donc le modèle, présentant les mêmes avantages de viabilité que la microfinance, et répondant aux besoins financiers et non financiers des petites entreprises à potentiel de croissance ?

Les expériences décevantes menées avec les banques ont montré qu'il n'existait pas actuellement de schéma de *crédit* à moyen terme adapté aux besoins d'investissement de cette catégorie d'entreprises.

En revanche, en matière de *services aux entreprises*, les démarches propres à chaque bailleur permettent d'expérimenter dans les différentes directions de ce champ complexe. Tel bailleur se consacre particulièrement aux questions d'animation du milieu professionnel (Coopération suisse et ONUDI), tel autre innove dans la mise en œuvre de fonds de cofinancement des services à l'acte (Banque mondiale), tel autre encore tire les leçons de ses nombreuses expériences de création d'institutions *ad hoc* (Commission européenne). La plupart ont mené des évaluations massives qui tirent au clair les leçons de ces expérimentations

foisonnantes sur le terrain. Un Comité des bailleurs de fonds pour le développement des petites entreprises (WB, BIT, ONUDI, CNUCED, GTZ, Coopération suisse) a entrepris de capitaliser les « meilleures pratiques » pour élaborer un modèle d'intervention optimal.

En somme, plus que jamais décidés à soutenir ce secteur des petites entreprises capable de produire et de rééquilibrer la croissance économique des PED, les bailleurs de fonds internationaux sembleraient prêts à réinvestir sur des schémas d'intervention offrant un rapport coût/bénéfice satisfaisant. Cette disposition favorable risque cependant d'entrer en contradiction avec d'autres tendances actuellement observables dans la communauté des bailleurs, toutes liées à des soucis d'économie :

- exécuter les programmes sur une période trop courte, alors que le « retour sur investissement » devrait se planifier de façon réaliste et dégressive sur une période suffisamment longue (environ dix ans) ;
- réclamer une définition trop rigide du contenu des opérations, alors que celui-ci doit pouvoir se négocier et évoluer en concertation avec le milieu, sous une supervision créative ;
- chercher à transférer trop vite le contrôle des opérations à un personnel national préparé.

État, administration

Les services du gouvernement dans les PED ont généralement été amenés à adopter successivement plusieurs positionnements très distincts vis-à-vis du secteur des petites entreprises. Tout d'abord, dans les années 1970, l'État intervenait de façon assez dirigiste à travers des Offices publics ou parapublics de promotion des PME et de l'Artisanat, institutions qui furent ensuite remises en cause pour leur tendance à la bureaucratisation, leur faible réponse aux besoins réels des entreprises et leur trop grande dépendance à l'égard des subsides.

Puis, à partir du milieu des années 1980, l'administration a dû se borner à superviser l'activité de projets conduits par des bureaux privés et des ONG, qui étaient appelés à remplacer l'État dans la fonction d'appui aux entreprises, tout en mobilisant d'ailleurs bien souvent du personnel national issu des ex-offices ou autres services publics allégés.

Aujourd'hui, les défauts respectifs de ces solutions extrêmes apparaissent clairement aux yeux des décideurs et le point de vue se stabilise dans une position intermédiaire. Un certain consensus, apparemment partagé par la plupart des gouvernements, définit les nouvelles responsabilités de l'État en relation au secteur privé : produire un cadre

réglementaire plus équitable par des mesures de *déréglementation*, assainir le fonctionnement des services publics par des mesures de *bonne gouvernance*, réguler le jeu économique par des mesures de *compensation des défaillances du marché*, entretenir le dialogue avec le secteur privé dans des instances de *concertation public/privé*.

Ce nouveau positionnement de l'État semble tout à fait propice à l'élaboration concertée de politiques d'appui favorables aux petites entreprises, c'est-à-dire à la construction d'un tissu industriel « par le bas ». Cependant, on est en droit de tempérer l'enthousiasme par une série de questions :

- les opérateurs de la moyenne et de la grande entreprise, généralement assez liés au pouvoir de l'État, sont-ils prêts à compromettre leurs intérêts immédiats pour accepter *l'ouverture du jeu économique* à une concurrence loyale avec les petites entreprises ? ;
- la pure confrontation avec le marché dans un cadre de *déréglementation* est-elle suffisante pour assurer une « équité » des relations économiques (des chances égales pour tous) dans un contexte historiquement dominé par les moyennes et les grosses entreprises ? ;
- les agents des services administratifs incités à la *bonne gouvernance* pourront-ils abandonner si facilement leurs comportements de prélèvement de rente sur l'activité des petits producteurs, auxquels les pousse leur propre situation économique ? ;
- dans un contexte institutionnel généralement peu structuré, les *défaillances du marché* sont-elles des dysfonctionnements conjoncturels à corriger ponctuellement, ou plutôt des inégalités structurelles chroniques qui appelleraient un traitement à très long terme ? ;
- au rang de ces inégalités, la faible capacité d'expression et de représentation des petits producteurs ne condamne-t-elle pas les instances de *dialogue public/privé* à se faire l'écho des intérêts dominants ?

En somme, l'appréciation des normes qui orientent les comportements de l'administration dans ce domaine, devrait prendre en compte de façon réaliste les véritables intérêts et rapports de force socio-économiques qui structurent l'État dans son contexte particulier.

Moyennes et grandes entreprises

Les firmes moyennes et grosses appartenant au secteur moderne font couramment appel à la *sous-traitance* des petites entreprises, sollicitées pour fournir certains services ou pour prendre en charge une partie du processus de production dans de meilleures conditions de coût ou de

délaï. Certains projets visent d'ailleurs à promouvoir ces liens de sous-traitance, qui ouvrent des marchés aux petites entreprises et renforcent l'intégration du tissu industriel.

Par ailleurs, certains gros ou moyens investisseurs nationaux n'hésitent pas à *placer* leur capital dans la création ou la reprise de petites entreprises, soit qu'ils trouvent un intérêt à fragmenter leur investissement dans un réseau de petites unités, soit qu'ils souhaitent développer certaines de leurs activités sous un statut informel, soit enfin qu'ils manifestent ainsi leur solidarité avec certains éléments de la famille placés à la tête des petites entreprises financées.

Les différents segments du secteur privé ne sont donc pas séparés par des cloisonnements étanches et le secteur des petites entreprises en particulier est connecté par toutes sortes de liens économiques et sociaux aux strates supérieures. Néanmoins, les moyens et gros entrepreneurs tendent globalement à redouter la *concurrence* que peuvent leur faire ces petites entreprises, avantagées par leur flexibilité, leur degré de spécialisation et leurs faibles charges structurelles, concurrence qu'ils jugent particulièrement déloyale lorsqu'elle est favorisée par leur statut informel.

Secteur financier

Les banques commerciales des PED ne prêtent pas de leur plein gré aux petits entrepreneurs qu'elles considèrent comme une *clientèle à haut risque*, ne présentant pas de garanties suffisantes ou alors des garanties peu solvables dans le contexte légal actuel, et induisant des coûts de transaction trop élevés en regard des faibles montants de crédit concernés. Les rares cas de crédits octroyés à cette catégorie d'entreprise concernent uniquement des clients bien connus.

Au cours des périodes précédentes, certaines de ces banques se sont laissées entraîner par les bailleurs dans la mise en œuvre de schémas financiers visant à stimuler l'accès des PME au crédit, à travers la bonification du taux, l'apport de fonds de garantie, l'aide à la constitution des dossiers, la formation du personnel bancaire, etc. La faible rentabilité de ces schémas volontaristes n'a pas conduit les banquiers à modifier leur attitude commerciale, plus orientée vers les placements à court terme que vers l'investissement sur une nouvelle clientèle dont la rentabilité ne peut apparaître que dans la durée. Néanmoins, de nouvelles banques à capitaux nationaux commencent à s'intéresser à ce secteur.

Le secteur financier « intermédiaire » (caisses mutuelles, institutions de microfinance, coopératives d'épargne et de crédit) ne s'adresse pas

non plus aux petites entreprises. Les méthodes de sécurisation du risque et la nature des produits financiers ne correspondent ni aux caractéristiques sociologiques de cette clientèle, ni à ses besoins prioritaires qui portent sur le crédit d'investissement à moyen terme. Le crédit à court terme offert par les schémas de microfinance est cependant apprécié par les petites entreprises pour renforcer ponctuellement leur fonds de roulement. Ces schémas acceptent parfois d'augmenter leur plafond de prêt pour répondre à la demande de la fraction la plus entreprenante de leur clientèle de micro-entreprises, ou même de développer à leur intention de nouveaux produits de crédit à moyen terme.

Le secteur financier « endogène » (tontines, caisses de solidarité, banquiers ambulants, usuriers) s'intéresse finalement assez peu au secteur de la petite entreprise, comme le montrent les différentes enquêtes à ce sujet. On constate en effet généralement que le capital investi dans ces unités vient principalement de l'épargne individuelle, ou éventuellement familiale.

Cette difficulté à trouver des apports externes, participant à hauteur suffisante au financement de leurs investissements, constitue bien entendu un frein sérieux aux opportunités de croissance de ces unités, contraintes de se développer au rythme lent d'un autofinancement laborieux.

Fournisseurs de services

Le secteur privé des services aux entreprises (bureaux d'études, cabinets d'audit, consultants indépendants) a connu une forte expansion dans les PED au cours des années 1990 suite au désengagement des services d'appui publics et parapublics et à la demande émanant des différents programmes d'intervention. Ces firmes, créées par des consultants de haut niveau, s'intéressent en priorité aux demandes de prestations émanant des bailleurs de fonds internationaux et, en second lieu, des moyennes et grandes entreprises.

Compte tenu des tarifs recherchés, les petites entreprises ne constituent pas une clientèle solvable pour ces consultants. Par ailleurs, les relations de collaboration/compétition avec les bureaux d'études du Nord les amènent à revendiquer un niveau intellectuel et des méthodes qui les placent à forte distance de l'univers pragmatique du petit patron.

De plus en plus d'ONG nationales ou internationales sentent l'intérêt de travailler avec la cible des petits entrepreneurs et se placent en position d'appui, avec l'avantage que leur procure leur grande proximité avec les

populations de base. Leur identité et leurs motivations d'organismes de solidarité les conduisent trop souvent à conserver une approche paternaliste dans un champ où les enjeux sont fortement économiques. Leur statut non lucratif et leurs relations de dépendance à l'égard des bailleurs les gênent pour évoluer vers un fonctionnement d'entreprise, plus adapté au rôle de fournisseur de services aux entreprises.

Il est clair qu'il existe certains profils de *consultants de proximité* (entrepreneur consultant, maître artisan reconnu, enseignant ou fonctionnaire appartenant à la famille ou au quartier) qui sont déjà couramment mobilisés par les petits entrepreneurs pour fournir leurs services ou leurs conseils, dans des conditions de transaction qui restent informelles ou tout au moins mal connues. Ces intervenants sélectionnés spontanément par le milieu professionnel lui-même, et peu reconnus par l'environnement formel, auraient certainement beaucoup à dire sur les besoins de leurs clients et les meilleurs moyens d'y répondre.

Les Centres de documentation et d'information et les Centres de recherche technique, qui bénéficient généralement de subventions publiques structurelles, sont généralement plus orientés vers les besoins du secteur industriel moderne que vers les demandes des petites entreprises qui prennent rarement l'initiative de franchir leurs portes. Ces centres sont de plus en plus conscients de la « barrière culturelle » qui les coupe de cette base productive nationale et font des efforts d'animation ou de délocalisation pour tenter de l'abaisser.

Les Établissements d'enseignement technique et les Centres de formation professionnelle sont généralement conscients de la relative inadéquation de l'enseignement trop académique qu'ils proposent par rapport aux besoins concrets du tissu des petites entreprises, principaux employeurs de leurs élèves. Ils savent que la pédagogie devrait plus souvent se calquer sur le processus traditionnel d'apprentissage et sont généralement prêts à mobiliser leurs professeurs et équipements sous-employés pour fournir des prestations de formation définies à la demande.

Groupements d'entreprises et associations professionnelles

Le mouvement de structuration professionnelle du milieu des petites entreprises est généralement faiblement avancé dans les PED et parvient rarement à doter ce secteur d'une capacité d'expression de ses intérêts collectifs au niveau des instances de décision nationales. En effet, la création d'un syndicat professionnel n'intervient pas spontanément, dans ce milieu structuré par l'initiative individuelle et la concurrence. Elle

exige de la part des membres une conscience collective des enjeux communs en confrontation avec l'environnement qui ne peut provenir que d'un *long cheminement*. Or, les regroupements actuels résultent trop souvent de la pression d'un intervenant extérieur impatient de voir le milieu s'organiser et restent alors trop dépendants de son appui et de ses subsides.

Par ailleurs, de nombreuses dérives internes peuvent handicaper le développement de ces associations, comme dans tout mouvement de structuration encore jeune : luttes intestines pour le leadership, appropriation individuelle des bénéfices collectifs, clientélisme politique, stratégies vagues ou sans bénéfices tangibles pour les membres, absence de savoir-faire démocratique, activités économiques contradictoires avec l'objet social, etc.

Enfin, les petites entreprises à potentiel de croissance ont peine à trouver *l'espace de représentation* collective qui convient à leur situation spécifique. Étant engagées dans une logique de différenciation et d'accumulation, elles ne partagent plus les mêmes intérêts collectifs que la masse des micro-entreprises et petits artisans, mais ne se sentent pas pour autant bien représentées dans les associations professionnelles dominées par les grandes sociétés du secteur formel. La reconnaissance de ce statut « intermédiaire » n'est généralement pas suffisante dans l'environnement pour les inciter à se regrouper en syndicat de PME.

Répondant à des préoccupations concrètes et immédiates, les petits entrepreneurs sont davantage portés à se constituer d'eux-mêmes en *groupements d'affaires* réunissant un nombre limité d'entreprises de la même branche autour d'un objectif économique commun : améliorer l'approvisionnement, vendre ensemble, réunir un fonds de garantie mutuel, structurer la formation des apprentis, etc. Ce niveau d'organisation peut visiblement représenter le premier échelon d'un mouvement de structuration fondé sur une véritable base sociale associative.

Petits entrepreneurs

Pris dans la logique de l'entreprise individuelle où il joue un rôle central et omniprésent, et confronté en permanence à un environnement incertain, le petit entrepreneur est généralement très avare de son temps, et *a priori* méfiant vis-à-vis des programmes d'aide publique, dont il cherchera surtout à tirer un *parti immédiat* en fonction de ses problèmes du moment. Par contre, il sera prêt à *rémunérer* des services d'appui lui permettant de surmonter ses contraintes, pour autant qu'il en perçoive les

retombées tangibles à court terme. Même s'il n'a pas toujours une vision globale de la situation de son entreprise, il se fonde sur son seul *jugement* pour définir ses priorités et refuse généralement tout service qui n'y correspond pas.

Évoluant dans un univers de contraintes extrêmement concrètes, il ne s'intéresse au *savoir* en matière de gestion, de technologie ou de marketing que lorsque le développement de son unité l'oblige à rechercher de nouvelles solutions d'organisation plus efficaces. De fait, le petit entrepreneur ayant survécu au sein d'un environnement qui ne lui propose quasiment aucun soutien, a fortement développé l'habitude de se « débrouiller » tout seul.

Ne trouvant pas suffisamment d'avantages ou d'incitations à formaliser le statut de son entreprise, il reste souvent dans une situation *partiellement informelle*, malgré les inconvénients que celle-ci entraîne : pression des agents administratifs, absence de protection légale, exclusion des marchés publics, etc. Ce choix manifeste clairement qu'il n'est pas en prise avec les rouages du secteur moderne : banques, bureaux d'études, organismes publics, commerce international, marchés d'État, etc.

Pour résoudre ses problèmes quotidiens, il se fie davantage aux *relations de proximité* développées dans son environnement immédiat, au sein duquel il construit son « capital social ». Cette forte inscription dans le tissu socio-économique local s'avère souvent insuffisamment dynamique, voire contraignante, lorsqu'il s'agit de faire évoluer l'entreprise vers des standards de compétitivité modernes ou même internationaux.

Du point de vue des dynamiques de croissance, les petites entreprises ne constituent pas un seul groupe homogène mais plutôt un continuum d'unités qui se situent à des degrés divers d'évolution. On peut notamment distinguer entre les entreprises qui amorcent leur développement et cherchent à accéder aux marchés porteurs et aux moyens de les conquérir, et les entreprises déjà relativement installées sur des niches commerciales rentables qui cherchent à consolider leur développement par la modernisation de leur unité.

Le secteur des petites entreprises est généralement accessible à des petits entrepreneurs d'origines sociales très variées. Néanmoins, dans de nombreux pays, il constitue le domaine d'activité par excellence de la fraction des *classes moyennes* qui était auparavant liée à l'État providence (bureaucrates, enseignants, techniciens, employés du tertiaire...) et qui, lors du retrait de ce dernier, a dû se réfugier pour survivre dans une activité privée. Cette catégorie de population est poussée par un désir d'ascension sociale et des aspirations à un mode de vie moderne, qui l'incitent à adhérer aux valeurs du travail et de l'esprit d'entreprise, et à

réclamer une ouverture du jeu social où chacun pourrait prospérer selon ses mérites. En somme, cette fraction entreprenante des classes moyennes ne demande qu'à croire et à participer à un projet de modernisation de la société par l'appui au secteur privé. Investies dans le secteur des petites entreprises, ses valeurs et aspirations peuvent constituer un levier efficace pour promouvoir l'équité dans le jeu économique et le contrôle démocratique sur l'économie de marché.

Enjeux des relations entre acteurs

Reconnaissance du segment spécifique des petites entreprises

Il est crucial de bien identifier le segment intermédiaire des petites entreprises à potentiel de croissance en tant que cible spécifique ne pouvant se confondre ni avec les micro-entreprises de survie ni avec les PME du secteur moderne. Les besoins de cette cible ne peuvent être satisfaits ni par la microfinance ni par de simples mesures de déréglementation du jeu économique.

L'activité des petites entreprises se situe clairement dans le champ du développement économique, de par les contributions de ce secteur en termes de valeur ajoutée, de formation professionnelle, de modernisation technique, de diffusion de l'esprit d'entreprise, de décentralisation du tissu industriel, etc. Mais ces unités opèrent au sein d'un jeu économique structurellement inégal, qui joue systématiquement en leur défaveur : cadre réglementaire inadapté, concurrence imparfaite, absence totale d'accès aux services financiers et non financiers, etc. L'élaboration d'une politique qui les concerne oblige donc à poser la question de *l'équité dans le champ économique* (et non pas seulement dans le champ social) et à réexaminer les conditions dans lesquelles chaque acteur économique national quel qu'il soit peut librement et de façon transparente accéder aux facteurs de production, donc aux sources d'enrichissement.

Cette « reconnaissance » du segment des petites entreprises et de son rôle dans l'économie suppose une forte évolution dans les principes d'action (normes) pratiqués par les différents acteurs. Il faudrait en effet que :

- les bailleurs de fonds prennent le risque d'inventer de nouveaux modes d'intervention en direction de ce secteur intermédiaire et de soutenir l'élaboration de politiques nationales cohérentes en leur faveur ;

- les gouvernements soient en mesure de réguler les intérêts économiques dominants actuels pour ouvrir le jeu économique à ces nouveaux acteurs, notamment par l'élaboration d'un cadre légal qui leur redonne des chances égales d'accès aux marchés, aux matières premières, au crédit, aux services, et les incite à trouver leur place dans le secteur formel ;
- le secteur financier décide de sortir d'une vision à court terme pour investir sur cette couche émergente du secteur privé ;
- les fournisseurs de services franchissent la distance « culturelle » qui les sépare des petits entrepreneurs et développent une connaissance fine de ce qui fait leur dynamisme et des façons d'aider les entreprises gagnantes à réaliser leur potentiel.

Il est peu probable que toutes ces conditions se réalisent (sauf heureuse conjoncture) si les différents acteurs ne sont pas poussés à évoluer par la *pression sociale des intéressés* eux-mêmes. C'est le mouvement de structuration professionnelle du milieu des petits entrepreneurs qui peut faire la différence, leurs associations devenant un interlocuteur incontournable dans les rapports de force.

Implication des associations professionnelles

Les relations entre acteurs seraient grandement facilitées si l'on pouvait systématiquement compter sur des associations professionnelles dûment représentatives et capables d'exprimer les besoins du secteur des petites entreprises, de participer à l'élaboration des politiques les concernant, de collaborer à la définition des programmes d'intervention, de contrôler leur mise en œuvre et de valider leurs résultats.

Mais bien souvent ces associations font défaut ou n'ont pas atteint le niveau de *maturité* institutionnelle et de *représentativité* sociale nécessaire. En effet, le mouvement de structuration de ce milieu professionnel est un processus inévitablement long et délicat. Il doit se fonder sur des formes concrètes d'organisation à la base, franchir l'étape des luttes intestines et des menées individualistes, s'affranchir progressivement des relations de dépendance envers les organismes d'appui extérieurs, résister aux tentations de la notabilité, développer une vision collective globale et « politique » des intérêts du secteur, etc. L'accompagnement de ce type de processus exige des formes d'appui assez raffinées.

Confrontés à l'absence d'interlocuteur, les bailleurs, leurs agents et les pouvoirs publics font parfois l'erreur de sous-estimer le temps et la

modération nécessaires pour soutenir une véritable structuration du milieu professionnel. Cette impatience peut alors les amener à précipiter certains groupes opportunistes dans une position rentière de fausse représentativité, voire même à imposer « par le haut » des structures de représentation du secteur privé, du type Chambres consulaires, qui restent vides de tout contenu social. Ces mesures volontaristes peuvent entraîner un recul du mouvement de structuration du milieu en occupant artificiellement *l'espace de légitimité* qui lui appartient.

L'expérience a montré que les petits entrepreneurs ne commencent à se mobiliser collectivement que pour résoudre les problèmes communs rencontrés par leurs entreprises individuelles, c'est-à-dire à travers des groupements d'affaires ou groupements d'intérêt économique, au sein de la même filière d'activité, et de préférence avec un statut à but lucratif. C'est seulement lorsqu'ils ont pu satisfaire ce besoin premier d'agir ensemble sur leur contexte et qu'ils ont ainsi pris conscience de certaines contraintes au niveau macroéconomique ou politique, qu'ils décident d'eux-mêmes de rejoindre ou de créer une association jouant un rôle de syndicat professionnel pour défendre les intérêts de la branche au niveau global. Lorsque celle-ci aura pris suffisamment de poids à travers certaines initiatives collectives réussies, elle tendra à rechercher un accroissement de son influence en se regroupant avec d'autres au sein d'une organisation faïtière, fédération régionale puis nationale.

L'émergence d'un tel mouvement d'auto-organisation du milieu, structuré de façon autonome, est un enjeu crucial pour le développement de ce secteur des petites entreprises. Seule la force d'une vie associative *construite à la base* peut éventuellement s'opposer aux formes de représentativité imposées par le haut.

Accès au crédit et aux services

Les petites entreprises des PED n'ont quasiment pas d'accès au crédit formel. Leurs besoins d'investissement, qui nécessiteraient des montants de crédit à moyen terme situés entre le plafond des institutions de microfinance et le plancher des banques, rencontrent actuellement très peu d'offre de produits financiers adaptés. L'inertie des cadres législatifs et des institutions financières n'a pas encore permis de développer les formules innovantes en matière de transaction et de sécurisation qui permettraient de prêter à cette population dans de bonnes conditions de rentabilité.

Les petites entreprises des PED n'ont pas non plus accès aux services d'appui aux entreprises (information, conseil, formation). Les prestations des bureaux d'études nationaux sont globalement trop chères, les rares appuis proposés par les projets ou les ONG sont généralement déterminés de façon trop rigide selon une logique de l'aide, les données offertes par les Centres d'information et les Centres de recherche sont trop distantes intellectuellement, et les modules de formation de l'enseignement professionnel sont trop abstraits et déconnectés de l'entreprise.

Ces défauts d'accès ne sont pas de simples « défaillances du marché » que l'on pourrait corriger par une intervention conjoncturelle. Il s'agit plutôt d'*inégalités chroniques* résultant de la façon dont l'environnement institutionnel s'est structuré historiquement sans tenir compte de l'existence et des besoins d'une catégorie entière d'opérateurs, qui apporte pourtant une contribution significative au développement économique et social. Exclusion que ces opérateurs traduisent d'ailleurs en se tenant d'eux-mêmes légèrement en dehors des circuits formels de la société.

Cette situation justifierait une intervention à long terme des pouvoirs publics visant à reconstruire durablement un cadre institutionnel dans lequel les petites entreprises auraient un accès aisé au crédit et aux services, en tant que de besoin. Cette action réformatrice supposerait un investissement cohérent sur fonds publics pour :

- soutenir la recherche et l'expérimentation par les institutions financières de nouvelles techniques de crédit adaptées au segment des petites entreprises, dans un nouveau contexte légal garantissant la fiabilité des engagements d'emprunt ;
- former et renforcer les fournisseurs de services pour qu'ils développent les services adaptés à cette clientèle, dans un nouveau cadre réglementaire favorable à leur développement ;
- stimuler le marché des services aux petites entreprises en subventionnant une partie du coût des prestations.

Contrairement au modèle de la microfinance qui permet au bailleur de se retirer dans un délai assez rapproché, le financement d'une politique d'appui au secteur des petites entreprises doit être envisagé sur le très long terme, car les inégalités structurelles dont il est ici question ne peuvent se résorber rapidement. Par contre, *l'intégration progressive* des petites entreprises dans un cadre de soutien moderne les incitera à légaliser leur situation, ce qui devrait déboucher sur un élargissement conséquent de l'assiette fiscale de l'État. En ajustant les modes de redistribution sociale des recettes issues de la fiscalité, ce dernier devrait ainsi être en mesure de prendre progressivement la relève des bailleurs de

fonds internationaux dans le *financement public* de cette politique d'appui.

Modalités de la relation d'appui aux petites entreprises

Les organismes étatiques (Banques de développement et Offices de promotion) se sont retirés de leur mission d'appui aux petites entreprises après constat d'échec, et les institutions privées (banques commerciales et bureaux d'études) n'ont jamais montré grand intérêt pour ce secteur. Ce vide institutionnel a provoqué l'apparition d'une myriade d'acteurs autonomes, institutions *ad hoc* créées par les projets, ONG, firmes internationales, cabinets nationaux spécialisés, qui proposent leur appui aux entreprises en canalisant les subsides investis dans ce champ par les bailleurs de fonds. Ces nouveaux intervenants, malgré leur plus grande proximité avec la population cible, ont eu globalement tendance à s'installer dans une relation assez paternaliste vis-à-vis de leurs bénéficiaires. Ces derniers étaient considérés *a priori* comme en difficulté – fondement même de la présence de l'intervenant – et après un bon diagnostic des besoins, chacun rivalisait pour apporter les « réponses » les plus adaptées en développant les produits correspondant à sa sensibilité ou à ses compétences particulières. Les interventions étaient donc fortement définies par une *logique de l'offre*, les relations avec les entreprises ayant tendance à s'établir sur des modes dissymétriques vis-à-vis de l'information (encadreur/encadré), du savoir (enseignant/élève) et du financement (pourvoyeur/demandeur).

Cette approche a progressivement montré les limites de son efficacité, principalement par son incapacité à obtenir une véritable *adhésion* des petits entrepreneurs. Ceux-ci, en fonction de leurs propres impératifs immédiats, étaient trop souvent amenés soit à se détourner des produits offerts, soit à les « consommer » avec de grandes résistances ou des motivations biaisées. En outre, ces organismes de service autonomes structurellement soutenus par les subsides des bailleurs se trouvaient parfois en situation de quasi-monopole ou au moins de trop grande sécurité, ne les incitant pas suffisamment à adapter et à pérenniser leurs services et faisant même parfois obstacle à l'émergence de prestataires privés.

La critique de ce type d'intervention a conduit à rechercher un rééquilibrage de la relation en faveur de l'utilisateur, en lui donnant le *pouvoir d'être un client* des services aux entreprises et non plus un « bénéficiaire ». Cette réflexion a conduit à expérimenter de nouvelles

formules de fourniture des services, guidées par la demande et inscrites dans un marché des services ouvert à la concurrence de tous les prestataires existants intéressés. Dans cette redéfinition des rôles, l'entreprise cliente est invitée à participer davantage à la rémunération des services, en échange de quoi elle a effectivement plus d'autonomie pour choisir les prestataires et les services qui lui conviennent et pour sanctionner la qualité de leurs prestations.

Les bailleurs sont conduits par cette évolution à cesser progressivement d'investir dans le financement de structures de services, pour distribuer leurs subsides sous forme de subvention « à l'acte », prestation par prestation. Ils se retirent ainsi de l'assistance directe au secteur, passant du rôle de détaillant à celui de grossiste et intervenant principalement pour *stimuler le marché des services* et du crédit. Concernant la fourniture de services aux entreprises, ces formes de stimulation peuvent jouer sur différents registres selon l'analyse qui est faite du degré de développement du marché en question. Elles peuvent fournir un appui au milieu des prestataires lorsque l'offre semble insuffisante ; elles peuvent subventionner les prestations pour faciliter la rencontre offre/demande, ou encore soutenir la capacité des réseaux d'entreprises à faire évoluer l'offre.

Cette *logique centrée sur le client* est en effet censée stimuler une amélioration et une adaptation des services offerts, par une combinaison de facteurs incitatifs : la concurrence entre prestataires, la double sanction à travers une rémunération des services partagée entre l'entreprise cliente et les fonds de subvention, l'interactivité entre entreprises participant à l'évaluation permanente des résultats.

Cette évolution méthodologique n'en est qu'à ses débuts et doit faire ses preuves dans la pratique. Renouvelant particulièrement les pratiques des services d'appui et adoptés de longue date dans la microfinance, ces nouveaux principes d'action ne s'appliquent pas encore dans le domaine du crédit d'investissement à moyen terme. Ils traduisent en tous les cas un saut qualitatif dans la relation de service aux petites entreprises.

Il convient seulement de veiller à ce que ces considérations de méthode ne servent pas de prétexte pour justifier certaines tendances au retrait précipité des subsides, dont la présence reste indispensable à long terme pour permettre l'entrée des petites entreprises sur un marché des services actuellement inaccessible.

Propositions pour l'élaboration d'une politique

L'aide au développement des petites entreprises innovantes est fortement « porteuse » de développement à moyen terme, selon un modèle permettant une amélioration significative des conditions de vie et de la distribution des richesses. À la base, il importe bien sûr d'aider chacun à s'auto-employer à l'aide de faibles montants. Mais ce mouvement trouve sa limite dans la multiplication des micro-activités sur des marchés déjà saturés où la demande est faible face à une offre croissante. C'est pourquoi il convient aussi d'aider les petites entreprises en voie de différenciation à transformer leur offre pour mieux rencontrer la demande et réaliser des profits, conduisant ainsi à accroître les revenus du petit patron et de ses employés et souvent à créer des emplois rémunérés.

Ainsi la portée des programmes d'aide à la modernisation des petites entreprises est-elle autant sociale (création d'emplois stables et bien rémunérés) qu'économique (développement de petites entreprises efficaces et construction d'un tissu productif plus complet et intégré, gage d'une économie plus forte à long terme, sans goulots d'étranglement). Pour cette raison, les appuis à ce secteur doivent se multiplier. Pour que les interventions puissent avoir un réel effet de levier sur le potentiel de croissance de ces petites entreprises, elles doivent s'inscrire au sein d'une *politique publique cohérente* agissant simultanément sur les différents niveaux de blocage.

Comment définir ces politiques ? Sur quels aspects doivent-elles porter ? Cette dernière partie, tirant des leçons de l'analyse ci-dessus, s'efforce d'y répondre.

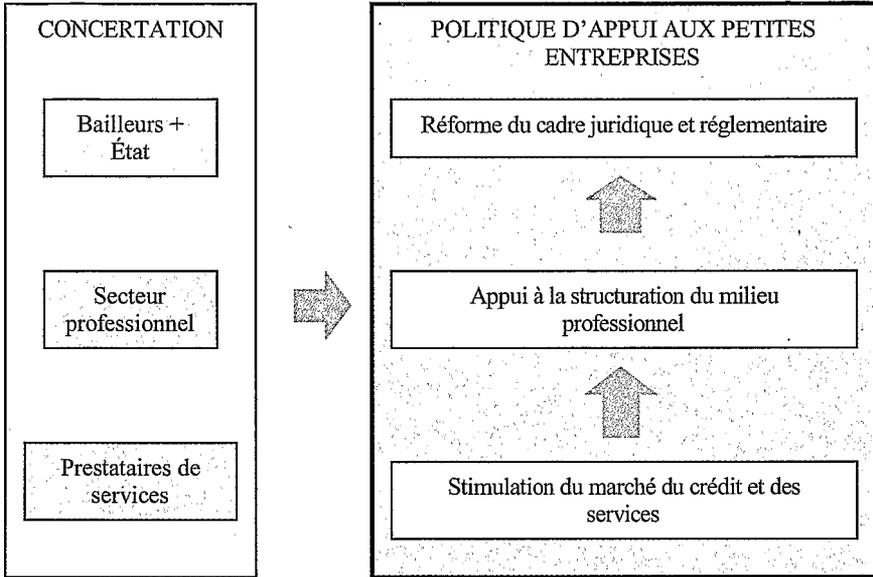
Mécanismes de concertation

Nous avons vu que le face-à-face États/bailleurs de fond n'est pas suffisant pour garantir une véritable prise en compte du secteur des petites entreprises et une véritable ouverture du jeu économique à leur égard. Pour faire valoir pleinement ses besoins et ambitions, le secteur lui-même doit pouvoir *participer activement* à l'élaboration de la politique d'appui. Cela suppose donc un mouvement d'organisation professionnelle du milieu qui soit suffisamment mûr pour s'imposer comme interlocuteur de l'État.

Mais le secteur en question ne peut se structurer effectivement qu'autour de *réponses concrètes* aux besoins individuels des entreprises en matière de services, de crédit, d'ouverture de marchés, de facilitation administrative. C'est en effet seulement en dépassant leurs limites les plus immédiates que les petits entrepreneurs peuvent prendre conscience des contraintes liées à leur environnement et découvrir de ce fait les problèmes communs qui justifient une action collective. C'est là le paradoxe de la démarche d'appui à ce secteur particulier : elle ne peut procéder que par un va-et-vient permanent entre l'appui concret aux entreprises individuelles et l'accompagnement des initiatives collectives, jusqu'à ce que les opérateurs parviennent d'eux-mêmes à changer d'échelle de raisonnement pour percevoir leur situation sous un angle macroéconomique.

Dans ce processus d'élaboration progressif d'une vision d'intérêt général, les fournisseurs de services et de crédit ont un rôle à jouer en tant que *médiateurs*, pour faire valoir les besoins de leurs clients et la façon dont ils peuvent y répondre. Pour jouer légitimement ce rôle, le milieu des prestataires de services et des institutions financières doit lui aussi se structurer en associations professionnelles capables d'exprimer les intérêts des différents profils professionnels existants, et notamment de ceux qui sont en contact avec les petites entreprises.

L'élaboration concertée d'une politique d'appui aux petites entreprises nécessite donc avant toute chose la création d'un *mécanisme de concertation* permanente entre l'État, les bailleurs de fonds, les associations professionnelles de petites entreprises et les associations professionnelles de fournisseurs de services et d'institutions financières. Cet espace de dialogue doit être reconnu comme instance légitime de définition et de supervision des orientations à suivre. Le schéma d'élaboration pourrait se présenter ainsi :



Réforme du cadre juridique et réglementaire

L'établissement de règles du jeu qui donnent une égalité de chances aux petites entreprises dans la compétition économique est un arrière-plan indispensable à toute politique en la matière. Pour cela il ne suffit pas de rétablir un cadre macroéconomique *neutre*, qui cesse de favoriser les moyennes et grandes entreprises formelles. Pour lutter contre les inégalités historiquement installées dans la structure même du corps social, il s'agit de prendre une série de mesures *favorisant* les petites entreprises pour qu'elles puissent retrouver une place à la mesure de leur potentiel de contribution économique.

Les réformes visées devraient leur permettre de conquérir :

- plus de reconnaissance formelle, par des mesures visant à réduire le coût de formalisation : simplification des procédures administratives d'enregistrement et d'agrément, fiscalité adaptée et favorable, allègement des charges sociales, protection contre la corruption, etc. ;
- plus de marchés, par une ouverture plus large de l'accès aux marchés publics, une information systématique sur les opportunités de sous-traitance, une diffusion plus transparente des informations sur les marchés extérieurs, un accès garanti aux manifestations commerciales, un meilleur encadrement juridique des transactions commerciales et des litiges ;

- plus de capitaux, par une loi bancaire plus adaptée aux institutions financières du secteur intermédiaire et aux innovations en matière de sécurisation des prêts, un cadre juridique qui renforce la solvabilité des garanties (hypothèques, nantissements...);
- plus de ressources en main-d'œuvre, par une adaptation du système de formation professionnelle aux besoins pratiques du secteur, une revalorisation des systèmes traditionnels d'apprentissage;
- plus d'informations, par la démocratisation de l'accès aux centres d'information technique, la vulgarisation systématique des résultats de la recherche scientifique;
- plus de sécurité dans la production, par le renforcement de la lutte contre les pratiques commerciales déloyales et les monopoles, la réservation de quotas d'approvisionnement en matières premières menacées, un meilleur cadre de protection de l'innovation;
- plus de communication, par l'amélioration des infrastructures routières, de télécommunication, de commercialisation.

Appui à la restructuration du milieu professionnel

Les quelques expériences réussies en matière d'animation du milieu ont développé une démarche visant à placer les petits entrepreneurs eux-mêmes au centre de leur propre processus de promotion, par un va-et-vient permanent entre bénéfices individuels et organisation collective. Les principes de cette méthodologie d'animation sont maintenant bien connus et auraient avantage à être adoptés comme principes d'action par l'ensemble des intervenants, afin de se prémunir définitivement contre les dérives également connues, qui tendent à générer des regroupements artificiels, à les rendre trop dépendants des subsides ou à y substituer des coquilles institutionnelles imposées par le haut.

Un *soutien pertinent* à la structuration du milieu doit être fondé sur une attitude de grande écoute, sans programmation préalable, sans solution prédéfinie, ne poursuivant pas d'autre objectif que celui que se fixent d'eux-mêmes les groupements d'entreprises. Il est généralement amené à suivre les étapes suivantes :

- 1) identification participative des besoins (généralement au sein d'une même filière d'activité), discussions collectives, recherche d'informations sur le contexte, examen d'expériences antérieures, esquisse de solutions individuelles ou collectives;
- 2) appui à l'organisation d'associations de proximité ou de groupements d'affaires entre membres d'un même métier ou d'une même commu-

nauté visant à mettre en œuvre une stratégie économique commune : groupements d'achats, groupements de vente, groupements de production ou de sous-traitance, caisses mutuelles d'épargne et de crédit, caisses de solidarité sociale, organisation commune de manifestations commerciales, utilisation de services ou ateliers communs, etc. ;

- 3) accompagnement du processus de prise de conscience des contraintes propres à l'environnement, de l'émergence de dynamiques associatives visant à agir sur ce contexte en se basant notamment sur la capacité de mobilisation acquise par les groupements d'affaires, de la montée en puissance d'organisations factières authentiquement représentatives du milieu.

Ce dernier niveau procède d'un *changement d'échelle* dans la vision des petits entrepreneurs qui les fait passer de la satisfaction en petits groupes d'intérêts économiques communs (acheter, vendre, investir, produire) à l'organisation collective de masse pour la défense d'intérêts généraux (s'informer, se faire reconnaître, changer les conditions générales, etc.). Il convient de bien distinguer ces deux niveaux de mobilisation et d'organisation, car le mélange de ces deux registres est une des sources de confusion et de déception constatées dans les expériences antérieures.

Ce processus d'organisation du milieu dépend donc fortement des capacités collectives à organiser des *actions pertinentes*, soit économiques, soit d'intérêt général, en réponse aux besoins concrets exprimés par les petits entrepreneurs, lesquels restent toujours principalement soucieux du développement de leurs unités individuelles. C'est pourquoi les groupements d'affaires et les associations professionnelles doivent pouvoir faire appel facilement à des services d'appui capables de les aider à mettre en place avec succès les actions collectives demandées par les membres.

Stimulation de l'offre de crédit

En matière de crédit d'appui à l'investissement à moyen terme des petites entreprises, il n'y a pas eu assez d'expérimentation pour que l'on puisse aujourd'hui en déduire certains modes d'action privilégiés. On peut néanmoins supposer que les progrès dans ce domaine résulteront des efforts suivants :

- encourager le développement d'institutions et de schémas financiers innovants en matière de capital-risque, cautionnement mutuel, crédit-bail, *leasing*, affacturage, etc. ;

- inciter les banques commerciales à développer une clientèle de petites entreprises par la mise en œuvre de nouveaux schémas de crédit réduisant à la fois le risque et les coûts de transaction ;
- inciter les institutions de microfinance à faire évoluer leurs méthodes de crédit pour servir les besoins plus importants des entreprises du haut de portefeuille ;
- développer les systèmes d'information sur les emprunteurs et d'analyse du risque induit.

Les efforts de clarification méthodologique, suite aux confusions produites par les projets dits « intégrés », ont généralement conduit à bien séparer les fonctions de crédit et d'appui-conseil. aux PME. Cette distinction de registre étant acquise, l'expérimentation va maintenant chercher à rapprocher, voire à combiner, ces deux fonctions, qui sont indispensables l'une à l'autre.

Stimulation du marché des services

En matière de *services aux entreprises* en revanche, l'analyse des expériences antérieures indique clairement un ensemble de lignes méthodologiques à respecter dans la mise en œuvre des programmes d'intervention, appelés à s'intégrer au sein d'une politique d'appui aux petites entreprises.

Tout d'abord, il reste admis que tous les services aux petites entreprises doivent être *durablement subventionnés* pour être accessibles à ces dernières, quoique ce taux de subvention puisse varier selon la nature du service et la capacité locale des entreprises à le rémunérer. Les « externalités » générées par ces services justifient cette part résiduelle de subvention publique. Toutefois, on considère maintenant que l'apport de ces subventions publiques doit être *conditionné* à la fourniture effective des services en question et programmée de façon *dégressive*. L'intervention publique doit surtout servir à stimuler le marché privé des services en finançant le rapprochement de l'offre et de la demande.

La sélection des services à soutenir et développer doit être *guidée par la demande* des petites entreprises, invitées à se comporter comme clientes définissant elles-mêmes leurs besoins et rémunérant les appuis correspondant. La fourniture de ces services doit être confiée en priorité aux *prestataires existants*, dont il s'agit à cette occasion de renforcer la formation et la viabilité institutionnelle. Les prestations de service doivent s'inscrire dans une *logique de marché* concurrentiel, et à ce titre la préférence va aux prestataires de statut privé et à but lucratif. Les ONG

peuvent néanmoins participer à ce jeu à condition qu'elles sachent évoluer vers un fonctionnement d'entreprises de service. Les meilleurs prestataires sont ceux qui s'inscrivent dans des relations de forte *proximité* avec le milieu des petites entreprises.

Les programmes d'intervention doivent définir une cible précise qui ne soit pas susceptible de changer ultérieurement en fonction d'impératifs de rentabilité du dispositif ou de pressions de type social et politique. L'auto-sélection par la rémunération des services est un mécanisme apprécié pour sa simplicité, mais il ne faut pas cependant renoncer à appliquer certains critères qui peuvent amplifier l'impact, tels que l'appartenance à une filière d'activité dynamique ou des caractéristiques internes de l'entreprise jugées favorables à la croissance.

La définition de l'intervention doit faire l'objet d'un travail de *préparation* soigneux et détaillé, faisant le plus possible appel à la *participation* du milieu professionnel dans la recherche des objectifs et modalités adéquats. Le dispositif d'intervention doit être simple, pragmatique, doté de règles de fonctionnement explicites et transparentes. Les moyens employés doivent être conformes aux standards propres à la clientèle visée qui doit pouvoir se les approprier facilement. Le fonctionnement prévu doit s'appuyer fortement sur la coordination d'un large *réseau de partenaires*, afin de bénéficier des synergies entre bailleurs et intervenants, des compétences variées de toutes les catégories de prestataires et d'une bonne insertion dans l'environnement institutionnel.

Enfin, la conception de l'intervention doit s'inscrire dès le départ dans une *vision à long terme* qui prévoit les modalités de pérennisation ou d'auto-dissolution du dispositif et les conditions du retrait de l'aide. Cet exercice doit amener le bailleur à assumer pleinement la *durée d'engagement* totale nécessaire à la réalisation durable des objectifs assignés, en prévoyant plusieurs phases successives : mise en place et test du dispositif, amplification des services, structuration finale pérenne. La stratégie de la deuxième phase détermine la façon dont l'intervention s'articule avec les politiques publiques, en passant d'un impact localisé à une couverture méso ou macroéconomique des besoins. La stratégie de la troisième phase doit envisager les modalités selon lesquelles les financements publics nationaux pourront se substituer aux financements internationaux pour fournir la part de subsides résiduelle.

Pour mesurer en permanence son degré de dépendance aux subsides et ses progrès vers les objectifs de pérennisation, l'intervention doit être capable d'analyser l'ensemble de ses *coûts* en les rapportant aux impacts obtenus. Le système d'évaluation utilisé, associant les clients des services, doit surtout permettre de faire *évoluer ces services* pour

améliorer sans cesse leurs performances : impact sur les besoins, degré de couverture des besoins, rapport coût/bénéfice, viabilité financière.

Ces principes d'action sont déjà appliqués dans un certain nombre d'expériences en cours ou en préparation, dont les évaluations devraient enrichir considérablement la réflexion. Ayant toutes en commun de chercher à stimuler le marché des services aux entreprises, ces interventions choisissent généralement de concentrer leur appui sur tel ou tel facteur, plus proche de l'offre ou au contraire de la demande, en fonction des orientations propres à l'intervenant ou du diagnostic qu'il porte sur les blocages à éliminer en priorité.

On observe ainsi :

- des approches plutôt centrées sur le développement de l'offre :
 - appui institutionnel à certains centres de services sélectionnés, subventionnés au prorata des performances constatées ;
 - appui à la structuration et à la formation du milieu professionnel des prestataires de services aux entreprises ;
- des approches qui visent à rapprocher offre et demande :
 - mise en œuvre de fonds de cofinancement « à coûts partagés » du conseil et de la formation, qui subventionnent les prestations soit auprès des prestataires, soit auprès des clients ;
 - mise en œuvre de dispositifs de distribution de chèques services ;
- des approches cherchant à soutenir l'expression de la demande :
 - animation des réseaux d'entreprises clientes pour renforcer leur capacité collective à prendre conscience de leurs problèmes structurels et à rechercher les appuis adéquats.

Après avoir approfondi chacun de ces aspects, l'expérimentation devrait logiquement se porter sur la façon de les combiner au sein d'un modèle intégré qui optimise les avantages de ces différents mécanismes, en fonction des spécificités de la situation.

VII

Foncier

Quelles politiques foncières intermédiaires en Afrique rurale francophone ?

Jean-Pierre CHAUVEAU (IRD*)
et Philippe LAVIGNE DELVILLE (GRET**)

La situation foncière en Afrique de l'Ouest francophone rurale se caractérise par la coexistence de différents systèmes de normes : aux règles foncières locales, issues d'hybridations successives, se superpose un système juridique et réglementaire étatique, lui-même hétérogène, fondé sur des principes radicalement opposés¹. Depuis la conquête coloniale, les politiques foncières ont été en effet essentiellement pensées comme un combat contre les traditions et pour l'avènement d'un droit moderne, longtemps conçu sur le modèle domanial de l'accession à la propriété privée par immatriculation tel qu'il prévalait durant la colonisation. L'objectif officiel constant a été de lutter contre le pluralisme des normes (on parle aussi de dualisme juridique et de pluralisme légal), en imposant une législation écrite officielle et unifiée aux diverses pratiques locales². Toutefois, loin de disparaître, celles-ci ont continué d'évoluer.

* IRD, UR « Régulations foncières », unité associée à l'UMR MOISA (Montpellier) et partenaire du programme UE-INCO CLAIMS.

** GRET, partenaire du programme UE-INCO CLAIMS.

1. Cette contribution s'appuie sur un travail précédent d'expertise collective sur la question foncière en Afrique subsaharienne rurale, coordonné par Ph. Lavigne Delville (Lavigne Delville [dir.], 1998) pour le compte du ministère des Affaires étrangères. Elle reprend en particulier des textes de synthèse issus de ce travail : Lavigne Delville et Chauveau (1998) et Lavigne Delville (1999) et développe des aspects nouveaux. Le matériel utilisé concerne essentiellement l'Afrique de l'Ouest francophone, mais il inclut aussi des références aux situations des pays anglophones d'Afrique de l'Ouest et de l'Est.
2. Sur les notions de normes et de pluralité de normes, voir Chauveau, Olivier de Sardan et Le Pape (2001). Sur la notion de pluralisme légal, voir Griffiths (1986). Nous adhérons

L'inadaptation évidente des législations foncières a ainsi amené les États africains à s'engager, depuis les années 1980, dans des réformes juridiques visant à sortir de ce clivage entre une législation officielle inappliquée et des droits et des pratiques locales qui prévalent de fait, y compris souvent dans l'action des agents locaux de l'État. Les démarches choisies pour conduire ces réformes ont été diverses. Elles ont d'abord appuyé un dispositif de privatisation. Plus récemment, elles ont tenté d'intégrer les droits fonciers locaux dans un cadre juridique national. Mais les volontés réformatrices ont dû composer avec les rapports de force à l'échelle nationale ou, plus simplement, avec la faiblesse des marges de manœuvre de l'État lui-même dans les arènes politiques locales. Dans une première partie, nous montrerons comment l'intervention législative et réglementaire publique a finalement abouti à l'inverse du résultat recherché, faute, précisément, de prendre en compte les formes de coordination et leurs dynamiques qui se nouent autour de l'enjeu foncier, dans leurs dimensions tant sociales que politiques et économiques. Tendues vers l'objectif de combattre le pluralisme des normes, ces politiques publiques ont, en effet, davantage contribué à complexifier l'éventail des systèmes de normes foncières qu'à l'organiser et à donner aux autorités publiques un levier efficace pour conduire l'évolution des droits sur la terre et les ressources naturelles.

Dans un tel contexte, quels pourraient être les fondements de politiques intermédiaires qui seraient en mesure de s'exercer effectivement « au point de rencontre entre les interactions des dynamiques sociales et leur prise en compte dans des décisions politiques nationales » (Lévy, 2001) ? S'appuyant sur les acquis récents de recherches empiriques, notre analyse se situe entre le cadrage macroscopique (national, mais aussi international puisque les institutions d'aide internationale sont très présentes) et le cadrage local, au niveau des acteurs et groupes d'acteurs concrets et des formes de coordination plus ou moins stabilisées effectivement mises en œuvre.

Nous considérerons dans une deuxième partie le pluralisme des normes, non comme l'expression de dysfonctionnements à combattre systématiquement, mais comme la résultante « normale » de dynamiques

ici à la distinction de cet auteur entre une conception étroite et idéologique de cette notion, selon laquelle la vocation du droit est précisément d'unifier par le système légal étatique la pluralité des autres ordres normatifs considérés comme déviants, et le sens fort de cette notion, qui souligne l'existence dans toute société de mécanismes juridiques différents s'appliquant à une même situation. C'est ce sens de pluralisme légal qui nous intéresse ici. Rappelons que le pluralisme des normes et les stratégies des différents groupes d'acteurs qu'il autorise n'est ni une spécificité africaine ni propre au champ foncier, même si ce domaine est particulièrement propice à des pratiques de droits pluralistes (cf., entre autres, Assier-Andrieu [dir.], 1990, sur le cas français).

sociales et politiques, tant dans la longue durée que du point de vue des acteurs locaux agissant dans des contextes institutionnels instables. Nous insisterons d'abord sur le fait que la pluralité des normes dans le domaine foncier est une construction historique dont les effets sont toujours prégnants, puis sur la dimension politique inhérente à la question foncière, révélatrice des dynamiques sociales et des inégalités structurelles que l'entrée par le pluralisme des normes permet de mieux prendre en compte. Enfin, nous caractériserons les modes effectifs de régulation foncière en insistant sur l'émergence, dans certaines conditions, de « dispositifs collectifs non officiels », articulant le dispositif étatique et les systèmes de règles et de pouvoir locaux, et assurant tant bien que mal l'existence d'un « espace public de proximité », selon l'heureuse expression de A. Cottureau (1992) reprise par C. Vidal (2001).

Dans une troisième partie, nous tenterons d'apporter des éléments de réponse à la question suivante : comment envisager une politique foncière qui puisse articuler droit positif et pratiques locales, sans évacuer la réalité du pluralisme des normes, et, si possible, de manière économiquement efficace, socialement équitable et politiquement acceptable ? Il s'agira bien sûr d'éclairer la discussion et non de fournir des recommandations directement opérationnelles sur cette question difficile qui, bien qu'elle s'apparente à la recherche de la quadrature du cercle, demeure néanmoins à l'horizon de toute réflexion sur les moyens de réconcilier légalité, légitimité et pratiques dans le domaine foncier en Afrique.

Les politiques foncières contre le pluralisme des normes

La multiplicité des normes, des conventions et des pratiques en matière foncière est aussi ancienne que l'exercice des différenciations et des hiérarchies sociales et politiques sur l'accès à la terre et sur son contrôle. À l'époque précoloniale, il existait des systèmes complexes de prérogatives, de privilèges et de prééminences foncières ou, dans les sociétés soumises à des organisations étatiques et impériales, des règles qui organisaient le partage des prérogatives foncières entre ces organisations politiques, les chefferies locales et les groupes d'usagers. Même dans le cas, le plus fréquent, où la terre est considérée comme un bien communautaire, sa gestion commune était – et demeure – en réalité le résultat de rapports de force entre divers groupes d'acteurs et de

compromis entre des règles de niveaux différents (au sein et entre des groupes domestiques, lignagers, villageois et communautaires).

Le poids du précédent colonial et du mode de gouvernementalité postcolonial

La colonisation a ajouté à cet édifice institutionnel un étage radicalement nouveau. La législation domaniale a en quelque sorte combiné le principe de conquête, en référence explicite à la vision que les colonisateurs s'étaient forgée des principes africains de gouvernance, et le principe de codification selon une vision universaliste de la propriété privée, en référence à sa mission civilisatrice.

Les législations coloniales sur la terre et les ressources étaient fondées sur les conceptions du droit et du foncier en cours dans les pays colonisateurs, nuancées en fonction de leur compréhension des systèmes locaux (largement influencée par la version intéressée que leur en donnaient les notables et les auxiliaires indigènes de la colonisation) et des intérêts coloniaux. En Afrique francophone, les conceptions civilistes de la propriété se sont conjuguées aux logiques du centralisme administratif, de la lutte contre les particularismes et de la mise en valeur des territoires coloniaux. Il en est résulté une approche domaniale de la législation foncière, inspirée du système d'immatriculation élaboré par Torrens pour donner un fondement juridique à l'occupation par les colons de... l'Australie (Comby, 1998).

Selon cette approche, l'État est le propriétaire éminent des terres. Il lui revient le devoir et le privilège d'organiser l'attribution de la propriété foncière dans le sens d'une mise en valeur rationnelle du patrimoine foncier colonial. Un Domaine colonial regroupe les terres en attente d'immatriculation (concessions) ou relevant d'une occupation coutumière. Les droits coutumiers sont tolérés à titre transitoire tant que le processus d'immatriculation des terres – et de transformation des sujets coloniaux en citoyens – n'est pas achevé. Mais l'immatriculation est restée l'exception et le transitoire est devenu la règle générale.

Après les indépendances, les États ont maintenu l'essentiel des dispositions juridiques coloniales sur la terre et les ressources, au nom du développement et de la consolidation de l'unité nationale, mais aussi au service plus ou moins direct des nouvelles élites. Le principe de la réaffectation de la terre de manière administrative et discrétionnaire par immatriculation, le monopole étatique des ressources stratégiques comme les bois ou la faune sauvage, la logique de gestion étatique des ressources

renouvelables (forestières et halieutiques) ont été repris, voire renforcés, revenant en arrière par rapport aux assouplissements de la fin de la période coloniale. Lourdes et coûteuses, les procédures officielles d'accès aux titres fonciers nécessitent une information complexe et sont hors de portée de l'écrasante majorité des ruraux. Dans bien des cas, l'administration locale elle-même est allée à l'encontre d'une législation peu applicable.

Les nombreuses réformes ou adaptations des textes qui se sont succédé jusqu'aux années 1980 n'ont pas remis en cause ces logiques. Loin d'être résolu, le divorce entre légalité (le droit positif officiel) et légitimité locale (les pratiques foncières métisses, fondées sur les normes coutumières néotraditionnelles, les conventions locales particulières et le recours sélectif au dispositif administratif) s'est trouvé encore aggravé par les aménagements successifs des législations. Les aménagements de la législation foncière de nature domaniale par les États indépendants ont en fin de compte contribué à rendre permanent le flou juridique du domaine coutumier que les colonisateurs considéraient comme provisoire, et à rendre le droit positif encore plus obscur du point de vue des utilisateurs et des populations. En outre, les interventions étatiques postcoloniales ont ajouté à ce dispositif dénué de normes claires tout un secteur foncier purgé de droits coutumiers au profit de l'État pour mettre en œuvre des projets de développement aux fortunes diverses (Offices en régie, sociétés d'État, blocs de culture villageois...). Enfin, les interventions gouvernementales formelles ou informelles pour susciter l'établissement de colons agricoles ont donné la touche finale à cet édifice hétéroclite de normes d'occupation et de droits fonciers.

En effet, la lutte pour imposer les conceptions de l'État en matière d'affectation des droits fonciers ne s'est pas limitée aux politiques explicites et formelles, par le seul moyen de la loi et des règlements. Les États ont aussi largement utilisé leurs moyens de pression et de contrainte pour mettre en œuvre, parallèlement aux législations, des politiques foncières informelles fondées sur des bases clientélistes, qui ont ignoré et souvent contredit les principes du droit officiel, par exemple en facilitant ou en organisant des mouvements de colonisation agricole vers des zones à faible pression foncière et en privilégiant certaines catégories d'agents plutôt que d'autres. À la différence des interventions par la législation, ces politiques foncières informelles se sont inscrites dans des codes politiques analogues à ceux qui prévalent dans les arènes foncières locales, selon notamment trois dimensions fortes des cultures politiques africaines : la force et la crainte du pouvoir, le clientélisme et la négociation. Les politiques foncières informelles ont donc bien mieux

réussi que les législations, si on les rapporte aux objectifs poursuivis. Elles le doivent au fait que, tout en transformant les règles du jeu, l'État et ses services décentralisés utilisent les mêmes cartes que les acteurs locaux. Ils s'appuient simultanément sur la contrainte, sur les réseaux de clientèle et, faute souvent d'un ancrage incontesté dans les arènes politiques locales, sur la négociation avec les pouvoirs locaux et avec les différentes fractions sociales concernés par le contrôle de l'accès à la terre et aux ressources : notables, cadres, politiciens, et de plus en plus ressortissants urbains des régions rurales.

L'action de l'État a donc aussi contribué à maintenir, voire à amplifier, le pluralisme des normes. En définitive, les interventions publiques, juridiques ou informelles, qui se sont succédé jusqu'aux années 1980 ont laissé l'essentiel des populations rurales (y compris les populations que les autorités ont contribué à établir) dans une situation de flou juridique, sinon de précarité, voire d'illégalité.

L'option de la maîtrise étatique de la terre au nom du développement ayant clairement échoué, et le principe même d'une gestion étatique par une législation imposée d'en haut paraissant disqualifié, les États, sous la pression des institutions et des bailleurs de fonds internationaux, ont cherché à mettre en œuvre de nouvelles politiques foncières. Celles-ci ont précisément visé à combattre les effets présumés pernicioeux du pluralisme juridique, soit en tentant d'imposer la privatisation des terres (lors d'une première vague de réformes dans les années 1980), soit en réduisant de manière plus progressive la fracture entre le droit officiel national et les pratiques locales par la mise en œuvre d'une gestion locale des ressources et la reconnaissance partielle des principes coutumiers locaux d'affectation de la terre (lors des réformes lancées dans les années 1990).

Les politiques de privatisation ambiguës des années 1980

Sous la pression des programmes d'ajustement structurel, des réformes prônant la privatisation des terres, ou du moins accordant une place croissante à l'acquisition de titres individuels de propriété, ont été engagées dans la seconde moitié des années 1980 dans plusieurs pays (Mauritanie, Burkina Faso, Guinée). Bien que la privatisation puisse apparaître comme une façon de résoudre la question de la pluralité des normes, ces réformes n'ont pas réussi à transformer significativement les données du problème. En effet, elles n'ont pas vraiment rompu avec le poids du passé (procédures lourdes de concession et d'immatriculation ; logique répressive des législations sur les ressources renouvelables,

excluant les acteurs locaux). Elles n'ont pas résolu les contradictions entre textes législatifs et politiques sectorielles (droit de la famille, droit des contrats, projets de développement à fortes implications foncières).

Mais surtout, les politiques de privatisation des terres se sont révélées ambiguës : elles ont servi à renforcer les logiques clientélistes d'affectation des terres, parfois sans aucun impact sur la production. Le plus souvent, elles n'ont été décidées que sous la pression des institutions internationales qui en faisaient une condition pour débloquent les fonds de l'ajustement structurel. Dans ce cas, l'engagement apparent des États est allé de pair avec une résistance passive, couplant effets d'annonce à destination des bailleurs et enlisement de la mise en œuvre concrète des textes. À l'échelle locale, la demande de titres traduit davantage des logiques clientélistes de groupes (notables, citoyens, politiciens, migrants protégés par l'administration) capables de faire face aux conditions sélectives d'accès à la propriété privée, que des logiques entrepreneuriales. Elle se heurte de plus à la résistance de la majorité des autres groupes sociaux, pour qui une privatisation complète de la terre signifierait une précarisation accrue.

De plus, de nombreuses recherches empiriques récentes, en socio-anthropologie comme en économie (Shipton, 1988 ; Bruce et Migot-Adholla, 1994 ; Platteau, 1996), doutent de l'opportunité économique d'une politique systématique de privatisation. Elles montrent que les systèmes fonciers locaux ne sont pas, sauf exception, le principal obstacle à l'intensification, que le titre ne suffit pas à garantir l'accès au crédit, et que des systèmes cadastraux non actualisés aggravent le flou sur les droits. Au mieux, la législation privatiste encourage la demande de sécurisation des limites des parcelles appropriées par les exploitants et la prise en compte par les agents de l'État des pratiques locales d'appropriation (Firmin-Sellers K. et P. Sellers, 2000, dans le cas du Cameroun).

Ambitions et limites des réformes des années 1990

De ce fait, dès le début des années 1990, on note chez les bailleurs de fonds un infléchissement sensible des thèses propriétairentes, et le passage d'une problématique de modernisation imposée à une perspective de transition, plus soucieuse des rigidités institutionnelles et culturelles. S'inspirant en partie de thèses développées par ailleurs, qui valorisent le local, la communauté et le coutumier (avec souvent de fortes ambiguïtés sur le contenu de ces notions), les bailleurs de fonds semblent se rallier à

l'option d'une gestion locale et participative des ressources, en articulation avec la décentralisation administrative.

C'est à cette question que tentent de répondre, avec plus ou moins de succès, les réformes des années 1990. Toutes tentent d'associer droits locaux et droit officiel, sur la base d'une reconnaissance des droits et des usages locaux. Outre les démarches d'observatoire du foncier, qui visent à informer le débat sur les politiques, Étienne Le Roy (1998b) identifie, pour les pays francophones, trois principales variantes opérationnelles :

- la *logique de codification* vise, à partir d'un recueil des règles foncières coutumières, à en donner une transcription juridique, à les intégrer au sein du droit positif officiel, et, par conséquent, à les sécuriser par la garantie de l'État ;
- les *démarches pragmatiques* partent également des pratiques de droit locales, mais mettent la dimension législative en second plan. Les plans fonciers ruraux (Gastaldi, 1998) ont pour objectif d'identifier, recenser et cartographier les droits existants faisant consensus à l'échelle locale, une nouvelle loi foncière devant ensuite préciser la portée juridique des droits recensés ;
- les *démarches patrimoniales*, expérimentées à Madagascar, se fondent sur la reconnaissance des systèmes locaux et de leurs modes d'arbitrage, cherchant l'articulation des régimes juridiques dans les instances et les procédures d'affectation et d'arbitrage plus que dans les droits concrets (sans que cela exclue une propriété privée ou un enregistrement à la demande) sur la base de règles définies et partagées.

Mais, au-delà du consensus apparent sur l'association entre pratiques locales de droit et droit officiel, le flou sur le contenu et les modalités d'une telle gestion locale voile des divergences fondamentales sur les objectifs politiques d'une telle option. Pour les institutions internationales, décentralisation administrative et gestion décentralisée des ressources visent à faciliter le désengagement de l'État et le fonctionnement du marché ; à l'inverse, et sous le couvert de démarches participatives, l'État et la classe politico-administrative cherchent souvent à garder le contrôle de l'affectation des droits sur la terre et les ressources naturelles, et les avantages qu'ils en tirent. De fait, on constate fréquemment un manque certain de conviction pour appliquer les consignes de décentralisation dans la gestion des ressources naturelles. Les instances locales sont placées sous une tutelle forte de l'administration, ou bien les décrets d'application précisant leurs compétences ne sont pas publiés. Dans l'état actuel des textes, le patrimoine effectif géré par les collectivités territoriales en cours de création n'est jamais précisé, de même que le contenu pratique des droits qui leur sont

reconnus, ce qui constitue une arme essentielle de l'État pour contrecarrer l'émergence de contre-pouvoirs. Bref, il semble bien que partout, l'État tente de garder le contrôle de la terre en conservant la référence au domaine national et en dissociant les lois sur l'organisation administrative et les lois sur la gestion de la terre et des ressources (RocheGude, 1998 ; 2000). La décentralisation de la gestion des ressources se réduit alors à une simple déconcentration, avec le double risque de favoriser les interférences des agents locaux de l'État et l'utilisation politicienne ou factionnaire de la question foncière.

Un premier bilan de la mise en œuvre concrète des politiques de codification des règles coutumières, de plans fonciers ruraux et des démarches patrimoniales laisse penser qu'elles posent autant de problèmes qu'elles semblent en résoudre.

- La volonté de codifier les pratiques se heurte à leur diversité, à l'existence de droits superposés, à la multiplicité des ayants droit. La transcription codifiée sur des bases individualistes et universalistes dénature nécessairement le contenu des droits locaux dès lors qu'elle tente de le fixer et les extrait du dispositif institutionnel local qui en assure l'effectivité. Elle débouche de toute manière sur des choix politiques qui échappent aux populations locales. Même au sein d'unités homogènes du point de vue agroécologique et/ou socioculturel, recueillir et formaliser les coutumes ou les usages conduisent à une simplification abusive et à une systématisation de règles plus souples et plus variables. La codification rencontre donc des difficultés à définir un modèle de pratiques qui soit général tout en étant reconnu et légitime aux yeux des acteurs. Elle impose des textes lourds aux yeux des usagers, même s'ils sont allégés par rapport aux législations de type domaniale.
- Fondés sur un souci de prudence réformatrice, les plans fonciers ruraux pourraient permettre une meilleure lisibilité des rapports fonciers et une meilleure communication entre les acteurs locaux et l'État. Mais ils se heurtent aux mêmes problèmes de transcription que l'approche codificatrice et à un système d'information foncière systématique, donc lourd³. Mais, au-delà des problèmes techniques de recueil et de transcription des droits, leur principale limite est qu'ils ne constituent pas en eux-mêmes une véritable politique foncière, dont ils ne sont en réalité qu'une étape préalable : l'incertitude sur la portée juridique des droits identifiés et retenus pèse sur les stratégies des acteurs, et la

3. Quels que soient les progrès indiscutables des techniques de cartographie, réalisés notamment par le Plan foncier rural de Côte d'Ivoire, ou envisageables du fait des évolutions techniques.

neutralité politique que revendique cette approche autorise en réalité des comportements opportunistes et clientélistes.

- Prenant en compte l'ensemble des systèmes fonciers locaux, les démarches patrimoniales proposent une réponse cohérente par rapport aux diagnostics récents de la question foncière. Elles semblent offrir des perspectives réelles de gestion décentralisée et de sécurisation des acteurs. Mais elles demandent une forte volonté politique. Elles ne tranchent pas *a priori* sur les droits reconnus en cas de contradictions et doivent pouvoir compter sur des instances et des procédures de négociation et de médiation suffisamment efficaces et légitimes. C'est sans nul doute une des principales difficultés de leur mise en œuvre concrète, en particulier là où les tensions sont fortes et propices à une ingérence des agents et structures étatiques et des acteurs influents.
- Toutes ces variantes des politiques foncières récentes ont exacerbé les stratégies d'anticipation des différents groupes d'acteurs, pour tirer parti ou pour réduire les risques de la nouvelle configuration de règles et d'institutions imposée ou proposée par l'État.

Au total, les effets de ces réformes se sont révélés ambigus ou très limités. Tout en ayant produit des acquis et contribué à clarifier certains aspects du problème, les expériences récentes ne semblent pas avoir apporté de véritables réponses à la question d'associer droits locaux et droit positif officiel, selon des modalités légitimes et efficaces. Aujourd'hui comme durant la période coloniale, les différents systèmes de normes et de pratiques d'affectation de droits fonciers se surimposent les uns aux autres, sans que l'un puisse complètement s'imposer. Toute nouvelle disposition s'ajoute aux normes et pratiques préexistantes, sans les faire disparaître mais en les recomposant. Les récentes politiques foncières ont, en définitive, davantage contribué à complexifier l'éventail des systèmes de normes foncières qu'à l'organiser et à donner aux autorités publiques un levier efficace pour conduire l'évolution des droits sur la terre et les ressources naturelles.

Le pluralisme des normes foncières comme phénomène « normal »

Les limites des tentatives pour réduire la fracture entre législations officielles et pratiques locales résident en définitive dans la non-prise en compte par les décisions politiques nationales des formes et des dynamiques de coordination intermédiaires entre les différents acteurs et

institutions impliqués localement dans l'enjeu foncier. Tendues vers l'objectif de combattre le pluralisme des normes (par la privatisation) ou de le réduire en le contrôlant (par un dispositif transitoire de reconnaissance des droits locaux de gestion), ces politiques publiques continuent d'agir par en haut, même lorsqu'il s'agit de reconnaître les pratiques locales de droit et de gestion. Ce faisant, elles court-circuitent les formes et les dynamiques de coordination concrètes qu'imposent localement l'insécurité de l'environnement institutionnel et la compétition foncière.

L'argument défendu ici consiste à envisager sous un autre angle la question du pluralisme des normes, à le considérer non comme un élément pathologique dont il s'agirait de se débarrasser, mais comme la résultante normale de dynamiques sociales et politiques.

Le pluralisme des normes est une construction historique

Le pluralisme des normes dans le domaine foncier est le résultat d'un long processus historique. Outre la diversité des systèmes fonciers précoloniaux, nous avons évoqué le poids de la colonisation et des pratiques de gouvernementalité postcoloniales et contemporaines des États africains. Le dispositif étatique lui-même a géré cette situation en faisant prévaloir non pas ses propres principes juridiques, qu'il n'avait pas les moyens d'imposer, mais ses intérêts politiques et économiques, par une politique opportuniste et clientéliste d'octroi de privilèges fonciers à des notables ou des dignitaires qui lui servaient à ancrer son autorité dans le champ politique local ou à des migrants qui soutenaient son objectif de mise en valeur.

En définitive, trois ou quatre générations d'hommes et de femmes, ont dû, consciemment ou non, évoluer dans ce contexte confus. Dans ces conditions, toute nouvelle disposition législative ou politique foncière est condamnée, soit à apparaître comme une mesure *ad hoc* supplémentaire et à se perdre dans la confusion ambiante, soit, si elle est prise au sérieux par l'administration chargée de l'appliquer comme par les ruraux concernés, à apparaître comme révolutionnaire ou déstabilisatrice et à susciter des stratégies locales d'opposition et de récupération par les divers groupes d'acteurs dont elle attaque, ou au contraire promeut, les intérêts. Dans tous les cas, l'effectivité de l'outil juridique reste subordonnée à l'importante marge de manœuvre que possèdent les groupes d'acteurs les plus influents (y compris les agents centraux et locaux de l'État) pour en négocier la portée, en jouant sur les rapports de force, sur

la pluralité des normes, des règles et des instances de régulation, ou en négociant les règles elles-mêmes.

Ce principe de négociation informelle généralisée est en grande partie le produit « sociologiquement normal » de dynamiques sociales et politiques dans la longue durée. Il est le résultat de la trajectoire historique de constitution de l'enjeu foncier, au travers d'un empilement de normes, de règles et d'institutions. Les trajectoires historiques et socio-politiques particulières aux différents pays constituent un « sentier de dépendance » auquel sont soumises les réformes actuelles ou à venir des politiques publiques dans le domaine foncier, dont elles conditionnent la faisabilité, l'acceptabilité sociale et politique et l'effectivité.

Dimension politique de la question foncière et inégalités structurelles

Une autre dimension doit être explicitement prise en compte dans les tentatives de réforme. Le foncier est par définition une question politique révélatrice des dynamiques sociales et des inégalités structurelles. D'une part, un système foncier ne peut fonctionner que garanti par un système d'autorité, qui définit les règles et veille à leur application (que cette autorité soit coutumière, étatique ou mixte). D'autre part, les règles foncières déterminent qui a légitimement et/ou légalement accès à quelle ressource et dans quelles conditions, et donc la distribution des ressources entre des acteurs hétérogènes. Elles expriment nécessairement des rapports de force entre État, pouvoirs locaux et populations, de même que les politiques publiques en la matière reflètent des choix de société, explicites ou implicites, sur le partage du contrôle et de l'accès aux ressources.

Dans le contexte africain, ces enjeux politiques sont directement liés à la construction de l'État et aux modes de gouvernance des États issus des indépendances : les États indépendants se sont construits sur l'élite urbaine éduquée, inscrite dans l'appareil d'État, dans des rapports variés avec les élites traditionnelles. En zone francophone, notamment, persiste une forte ambivalence dans l'attitude des autorités politiques et des cadres de l'administration envers les droits locaux et, plus encore, les autorités locales. Loin de supprimer la dimension politique du foncier et l'enjeu des réseaux sociaux dans l'accès à la terre et aux ressources naturelles, les États ont restructuré autour de cette dimension et de ces enjeux les réseaux clientélistes. Les élites urbaines, les cadres ou fonctionnaires de l'administration, les commerçants, les politiciens et les notables locaux (ces différentes positions pouvant se chevaucher) sont actuellement les

mieux armés pour se servir des dispositions légales ou des rapports de force locaux.

Les micro-dynamiques politiques locales n'échappent pas à la politisation de la question foncière : inégalités d'accès aux ressources traduisant des inégalités statutaires, différenciations économiques et concentration foncière au profit de certaines catégories d'acteurs (aînés et notables, dans certains cas les migrants ruraux soutenus par le parti au pouvoir ou l'administration), capacité des pratiques coutumières à produire de l'exclusion lorsque la pression sur les ressources s'accroît, etc. Mais c'est bien dans le rapport aux sources de revenu et de pouvoir extra-agricoles (en particulier du commerce ou de la fonction publique) et à l'appareil d'État que se jouent les clivages majeurs. L'intrusion des politiciens locaux dans la gestion des conflits fonciers complique encore la situation et aggrave le risque de dérive clientéliste et régionaliste⁴.

Pour toutes ces raisons, on ne peut pas imputer l'inadaptation chronique des législations et les dysfonctionnements récurrents des instances de gestion foncières à un simple manque de compétence ou à l'incurie de l'État. Ces constats témoignent autant, sinon plus, d'une situation de fait, utilisée à leur profit par la coalition d'intérêts divers (élites politico-administratives, notabilités locales, fonctionnaires locaux, commerçants...). Plus que d'un désordre, ils témoignent, pour reprendre l'expression de P. Mathieu (1996), d'une « gestion de la confusion », partie intégrante des trajectoires des États africains et de leur économie politique depuis les indépendances.

Le traitement de la question foncière s'inscrit donc dans un contexte lourd d'implications politiques et l'on ne peut faire abstraction des caractères propres à l'État africain contemporain : télescopage de pratiques gouvernementales autoritaires et néopatrimoniales et, en même temps, une relative incapacité à contrôler l'espace national laissant une certaine autonomie de fait aux logiques sociopolitiques locales. Tant dans l'analyse de la situation actuelle que dans les réflexions prospectives, il est impossible d'occulter ces enjeux politiques, au profit d'une lecture strictement économique ou juridique.

4. N'oublions pas dans cette analyse des enjeux politiques du foncier, que les conflits les plus violents et les plus graves trouvent leur source dans l'instrumentalisation politique de la compétition foncière, pouvant conduire au factionnalisme ethnique. Dans la mesure où l'accès à la terre est associé aux identités sociales, les compétitions foncières peuvent facilement prendre la forme d'une remise en cause des identités (nationales et ethniques), pour contester le droit à la terre de certains groupes sociaux. L'exploitation politique de telles situations aboutit à radicaliser les tensions. Sur la rive mauritanienne du fleuve Sénégal, comme au Kenya ou au Kivu, on retrouve le même cocktail explosif, qui menace aussi la Côte d'Ivoire (Chauveau, 2000).

Les modes effectifs de régulation foncière : arrangements institutionnels, dispositifs collectifs non officiels et médiations entre État et systèmes de pouvoirs locaux

La complexité de la question foncière ne se résume pas à la simple opposition dualiste entre les droits coutumiers et les législations étatiques (les droits positifs officiels). Les premiers peuvent eux-mêmes combiner des principes différents : droits des premiers occupants, prééminences lignagères, privilèges accordés par les anciens pouvoirs précoloniaux, droit islamique, sans oublier les emprunts aux législations ou mots d'ordre politiques contemporains ; droits différents selon l'usage et les types de culture ; droits dits communautaires, droits acquis individuellement ou par des groupes restreints, conventions nouvelles entre les « étrangers » et les communautés locales portant sur la délégation de droits (faire-valoir indirect mais aussi cession marchande) ; multiplicité des instances locales liée à la polycéphalie des pouvoirs locaux (chefs de lignage, maître de la terre, chef de village et de canton, notables-politiciens, etc.).

Du côté des autorités publiques, les pratiques sont tout aussi hétérogènes. La mise en œuvre du droit positif cohabite avec des pratiques étatiques spécifiques et *ad hoc* suscitées par le privilège de l'État de conduire la mise en valeur du domaine national rural (expropriation de détenteurs de droits coutumiers pour conduire des projets de développement) ou d'accorder sa protection administrative ou politique à des groupes d'acteurs particuliers (colons agricoles, clientèle politique, etc.).

De plus, les conditions d'application du droit positif ne sont généralement pas remplies : soit d'un point de vue strictement juridique (par exemple, les juges ne peuvent intervenir dans des différends portant sur des droits qui ne sont pas reconnus par des titres officiels) ; soit d'un point de vue sociologique (les décisions « en équité » des sous-préfets ne sont pas forcément suivies d'effets durables) ; soit parce que le dispositif étatique est insuffisant, ou sa mise en œuvre lourde et coûteuse, ou encore tout simplement non légitime aux yeux des usagers locaux.

Enfin, les agents des instances déconcentrées de l'État (agents de l'Agriculture et des Eaux et Forêts, de l'administration territoriale, de la justice) sont amenés, dans ce contexte, à mettre en œuvre des stratégies parallèles aux dispositions officielles, pour tirer un bénéfice personnel de cette gestion de la confusion, mais aussi pour essayer d'assurer malgré tout leur fonction de maintien de la paix sociale et de représentant de l'autorité publique (cas des sous-préfets, par exemple).

Face à cette complexité, il est d'usage de souligner les incohérences et les sources de différends et de conflits. Mais si effectivement les cas de dysfonctionnements sont faciles à identifier, on ne s'interroge pas assez sur les cas, beaucoup plus nombreux, où les procédures concrètes d'accès aux ressources foncières et à leur contrôle semblent fonctionner sans désordre majeur. En dépit de la prolifération de normes, de règles et d'institutions, les conflits ne se généralisent et ne dégèrent finalement que dans certaines circonstances.

Nous disposons maintenant d'un bon nombre d'études empiriques, socio-anthropologiques en particulier, qui permettent d'expliquer ce paradoxe. On peut souligner les principaux points qui se dégagent de ces descriptions fines.

Le caractère « procédural » des logiques d'acteurs dans le domaine de l'accès au foncier et de son contrôle

Comme dans bien d'autres domaines, les droits locaux concrets ne sont tant pas le résultat de l'application systématique d'un ensemble cohérent de normes abstraites que le fruit de négociations, sur la base de quelques principes généraux dont l'application dépend de conditions et de rapports de force toujours particuliers. Pour cette raison, fixer les droits en les enregistrant et les codifiant, indépendamment des procédures et des instances qui les mettent en œuvre, n'est pas renforcer les systèmes fonciers locaux. C'est au contraire transformer profondément leur logique propre.

Le caractère procédural des logiques d'acteurs est encore plus évident lorsque ces derniers sont amenés à combiner, plus qu'à opposer, des systèmes de normes différents, par exemple locales et étatiques. C'est vrai, on l'a vu, autant des agents de l'État que des usagers locaux de la terre. La gestion de la confusion et de la complexité suscite alors des phénomènes de confrontation et de négociation, de coopération et de rivalité, d'antagonisme et de coalition d'intérêts qui ne doivent rien au hasard et structurent d'une certaine manière le champ des interactions des acteurs.

Le principe de « négociabilité informelle » qui semble régir l'affectation des droits fonciers ne doit pas, par conséquent, être interprété simplement comme l'expression d'une absence de régulation, mais comme la résultante normale de dynamiques sociopolitiques et de conflits de répartition du pouvoir de contrôle des ressources stratégiques. Si beaucoup de choses sont négociables et effectivement négociées de manière informelle (du point de vue des règles officielles), la négociation

ne se fait pas dans n'importe quelles conditions, n'importe quand et au profit de n'importe qui. Les marges de manœuvre des différents groupes d'acteurs vis-à-vis des différents systèmes de normes et vis-à-vis de la loi et de ses réformes sont largement conditionnées, par de multiples facteurs. Entre autres : par l'histoire des relations entre État et paysanneries locales, par la force et les modalités d'ancrage local du dispositif étatique, par les organisations et les réseaux qui permettent aux différents systèmes de pouvoir locaux et aux différents groupes d'acteurs de se faire entendre des politiques, par les rapports de force entre les notables, les agriculteurs « ordinaires » et les catégories d'agriculteurs qui ne disposent pas de droits d'appropriation mais de droits d'usage concédés ou « délégués » (jeunes, femmes, étrangers aux communautés locales), par les rapports de force entre agriculteurs et éleveurs non seulement au niveau local mais aussi vis-à-vis des autorités et des politiciens au niveau national, etc.

Certaines caractéristiques des dynamiques sociales et politiques propres aux États africains contemporains structurent de façon importante ces régulations foncières informelles (sans pour autant jouer toujours dans le même sens) même lorsqu'elles ne concernent pas directement la gestion des ressources foncières⁵ :

- l'interdépendance des pouvoirs locaux et du dispositif étatique. Dans un contexte d'hégémonie molle et de faible ancrage local des États, les premiers dépendent des seconds pour l'accès aux ressources institutionnelles, et les seconds des premiers pour la gouvernance et le contrôle des arènes politiques locales ;
- la semi-autonomisation des dispositifs locaux des États vis-à-vis de l'État central, dans la gestion politique des affaires foncières locales, comme dans d'autres domaines ;
- l'intervention de plus en plus forte dans les affaires foncières villageoises de nouveaux acteurs, comme les cadres, intellectuels et politiciens urbains, ou les ressortissants urbains frappés par la détérioration de leurs conditions de vie (salariés urbains chômeurs ou licenciés des entreprises ou des administrations, retraités, déscolarisés et diplômés au chômage) ;
- la nouvelle donne que constituent les politiques de retrait des États, de renforcement institutionnel local et de raccourcissement des circuits de l'aide, politiques appuyées par les bailleurs de fonds (codification des

5. Ils ont un rapport avec la notion de capital social, maintenant à la mode dans les institutions internationales. Toutefois, son usage semble conduire à des simplifications abusives, à des propositions tautologiques et à des positions normatives coupées des processus concrets.

droits coutumiers, nouvelles instances de gestion locale, dimension foncière des politiques de décentralisation).

Ces caractéristiques suscitent des stratégies spécifiques de confrontation/négociation entre acteurs, dont les effets induits sur les régulations foncières sont importants :

- importance des stratégies clientélistes entre les agents locaux de l'État, les acteurs éminents des systèmes de pouvoir locaux (y compris les « intellectuels » et « cadres » citadins ressortissant des communautés rurales) et les diasporas organisées des migrants ruraux ;
- position particulièrement forte des acteurs appartenant à la fois au système de pouvoir local et au dispositif étatique national ;
- importance des stratégies de contrôle des instances locales de gestion, de la part des agents locaux de l'État ou des notables locaux, mais aussi de plus en plus des nouveaux acteurs « intermédiaires » (scolarisés dans les comités villageois de gestion foncière, courtiers locaux de l'aide internationale décentralisée dans les projets à incidence foncière) ;
- régularité de certaines configurations de coalition/compétition entre groupes stratégiques, par exemple la coalition tendancielle, au niveau des arènes villageoises, entre les ressortissants urbains et les jeunes contre les notables et les vieux ;
- forte politisation de la question foncière, issue de ces stratégies et coalitions, tant au niveau local que national, en particulier autour de l'enjeu des droits fonciers des migrants ;
- forte tendance des autorités publiques à recourir à une régulation politique clientéliste, plus efficace car en prise directe avec les enjeux immédiats des différents groupes d'acteurs. Ces politiques redoublent, quelquefois, de façon contradictoire comme on l'a vu, les politiques foncières officielles.

Ces différents facteurs se combinent de façon contingente au sein des arènes politiques locales. En fonction de la configuration de ces arènes (du détail des acteurs influents et de leurs rapports de force), les acteurs locaux suivent des procédures *ad hoc*, mais en fin de compte relativement stabilisées, pour négocier ou consolider leur accès à la terre et aux ressources. Cette régularité des procédures produit finalement une certaine régulation effective du jeu foncier qui, quoique informelle, n'en est pas moins fortement structurée, par les rapports de force et les conditions locales du jeu foncier.

Pour comprendre la nature et les formes des modes effectifs de régulation foncière, il est donc nécessaire de dépasser le seul registre des règles et des normes pour prendre en compte les comportements des différents groupes d'acteurs vis-à-vis des différents systèmes de normes,

et la manière dont ces différents systèmes sont « agis » et mis en relation par les acteurs eux-mêmes. Il faut d'ailleurs intégrer dans cette analyse les normes des bailleurs de fonds et leurs effets locaux sur la recomposition des rapports entre les différents groupes d'acteurs (par exemple avec la multiplication des instances de régulation foncière locales, promues de façon souvent non coordonnée par différents projets, publics ou d'ONG).

L'émergence et la dynamique « d'arrangements institutionnels » locaux

Les relations entre acteurs concernant le foncier ne relèvent pas seulement d'une somme d'arrangements *ad hoc*. Un certain nombre de modalités et de conventions existent, définissant les modes d'accès à la terre et les termes des contrats bilatéraux que les acteurs passent entre eux. En particulier, les différentes formes de délégation et de transferts de droits, qu'ils soient temporaires ou définitifs (prêt sans limitation de durée, prêt de courte durée, location, accès à la terre contre un partage du produit, ventes coutumières, etc.) relèvent d'une série de conventions et de contrats qui, pour être le plus souvent informels et oraux, ne renvoient pas moins à des clauses et procédures relativement stabilisées. Ils assurent une certaine publicité (témoins, recours au chef de village ou au délégué administratif) et une certaine garantie. Face à des changements de contextes (économique, socio-démographique, technique, etc.), de nouveaux arrangements apparaissent qui s'imposent comme des références pour les accords que les acteurs passent entre eux. La plupart de ces contrats fonciers (de faire-valoir indirect, de cession de droits de gestion et d'exclusion) se rencontrent au niveau national et dans beaucoup de pays dont les systèmes de culture et de production sont analogues.

Ces différents arrangements institutionnels locaux sont certes imparfaits (du point de vue de la localisation et de la délimitation des parcelles, de la complétude des clauses et de la superposition aux clauses contractuelles de clauses sociales non foncières implicites, en matière de publicité, etc.), en particulier pour les formes émergentes, et pas toujours encore légitimées, comme les cessions par achat, les locations et les mises en gage. Mais ces arrangements institutionnels n'en contribuent pas moins à renforcer la sécurité foncière. Certains de ces contrats sont écrits, en particulier dans les régions où les transactions monétaires sur l'accès à la terre sont fréquentes. L'usage croissant de l'écrit, la recherche et l'accumulation de « petits papiers », même informels et sans valeur juridique, témoignent ainsi d'innovations institutionnelles visant à mieux

répondre aux enjeux contemporains et à consolider par l'écrit et par la validation externe des arrangements passés entre acteurs.

L'émergence de « dispositifs collectifs non officiels » et « d'espaces publics de proximité »

Dans un champ d'interaction caractérisé par : (i) la logique procédurale des acteurs (individuels et collectifs) ; (ii) la faiblesse d'un cadre légal stable et respecté et (iii) la complexité des caractéristiques du foncier et de ses usages, on assiste à une double dynamique d'innovation, par laquelle les acteurs tentent :

- de créer de nouvelles règles ou arrangements institutionnels ;
- de stabiliser, tant bien que mal, certaines procédures de négociation ou d'arbitrage pour les garantir, afin d'assurer un minimum de prévisibilité dans l'action quotidienne et un minimum de sécurisation des droits fonciers acquis à plus long terme, en dehors ou parallèlement au marché ou aux règles garanties par les autorités publiques.

Ces dispositifs mettent en jeu tant des agents locaux des organisations publiques officielles (qui agissent selon des normes non officielles mais au nom de la légitimité reconnue aux services de l'État) que des acteurs privés investis d'une légitimité locale, réalisant ainsi finalement une certaine sécurisation foncière combinant, sur le mode de la proximité locale, les deux types de légitimité, étatique et locale.

Dans un certain nombre de cas, de tels dispositifs informels permettent effectivement une plus grande stabilité des arrangements institutionnels (conventions et contrats fonciers). C'est par exemple le cas des dispositifs locaux d'enregistrement des transactions foncières entre autochtones et allochtones dans certaines régions d'agriculture de plantation en Côte d'Ivoire. Illégaux et même illicites d'un strict point de vue juridique, ces dispositifs mettent en présence, outre les personnes intéressées par les transactions, des sous-préfets, des agents des services agricoles, des maires, des agents d'affaires et des chefs de village (en tant que derniers maillons de la chaîne de l'administration territoriale et en tant que représentants des pouvoirs locaux) (Koné *et al.*, 1999). Dans d'autres cas, comme au Niger ou au Sénégal, ces dispositifs font intervenir, dans le cadre formel de structures officielles, des agents reconnus par l'État sur une base ouvertement politicienne (partis politiques au Niger : Lund, 1998 ; factions du parti dominant au Sénégal : Blundo, 1996). Dans la zone cotonnière du Burkina Faso, les procédures de validation et d'arbitrage effectives associent le plus souvent représentants des autorités traditionnelles et agents de l'État (Paré, 2000).

On peut qualifier ces dispositifs informels de dispositifs collectifs non officiels, définis comme des organisations parallèles tant au dispositif de l'intervention étatique qu'aux instances coutumières, mais qui en mobilisent les représentants éminents en vue de permettre et de structurer une coordination stabilisée entre les acteurs. Ils émergent ou se développent en marge de la loi, mais mobilisent des agents investis d'une légitimité nationale, ils combinent la légitimité publique et la légitimité locale dans des espaces publics de proximité (Vidal, 2001, reprenant Cottereau, 1992). Ils ne peuvent donc être simplement interprétés comme le résultat de l'organisation de la « société civile » locale contre l'État ou pour pallier l'absence de l'État. Ils manifestent plutôt un brouillage de la frontière entre État et groupements locaux afin d'assurer par tous les moyens disponibles une prédictibilité et une sécurisation foncière minimales. Ces stratégies de « bricolage » à la frontière du public et du privé sont d'ailleurs parfaitement en phase avec des processus de recomposition institutionnelle beaucoup plus larges, comme le processus d'assimilation des élites locales et politico-administratives, celui du renforcement de la position stratégique des acteurs appartenant à la fois au système de pouvoir local et au dispositif étatique national, ou comme l'intervention de plus en plus prononcée des cadres et des ressortissants urbains dans les affaires rurales.

L'influence des inégalités structurelles dans ces nouveaux espaces publics de proximité

Ces espaces publics de proximité ont le mérite d'assurer une médiation entre des formes de coordination, des organisations, des normes et des légitimités de natures différentes, dans un contexte d'instabilité de l'environnement institutionnel. S'ils autorisent une participation effective d'un plus grand nombre d'acteurs, ils ne garantissent pas pour autant la prise d'intérêt de la part de l'ensemble des groupes d'acteurs concernés. Dans la mesure où leur constitution relève de la recherche d'une légitimité partagée, de nature politique, le résultat dépend des contextes locaux et nationaux toujours particuliers, et des dotations initiales en pouvoir et en ressources des groupes d'acteurs en confrontation. Si, de manière générale, les femmes sont les grandes absentes des arènes de négociation, les positions des détenteurs ordinaires de droits coutumiers, des jeunes, des usagers de la terre non autochtones, des notables, des cadres ou des politiciens locaux peuvent cependant varier sensiblement selon les trajectoires nationales, les régimes politiques, la capacité des systèmes de production locaux à générer de la richesse, etc.

Par exemple, les rapports de force entre les aînés détenteurs de droits fonciers coutumiers, les ayants droit plus jeunes et les usagers non autochtones sont très différents dans le sud du Bénin et dans le Sud ivoirien, notamment à cause des effets politiques locaux rémanents de la période du régime marxiste au Bénin. De même, les rapports de force entre autochtones et colons agricoles sont traités politiquement de manière différente au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire, à cause de la forte proportion de migrants non ivoiriens dans ce dernier pays.

Il est donc facile d'imaginer que les dispositifs collectifs privés qui organisent ces espaces publics de proximité conforteront à terme la participation des catégories d'acteurs qui bénéficient déjà d'un capital social, politique et économique important, et en excluront davantage d'autres. En outre, ces dispositifs peuvent constituer eux-mêmes des arènes de confrontation et de compétition, par exemple entre les notables traditionnels et les « nouveaux acteurs » issus des couches sociales économiquement ascendantes.

Éléments pour des politiques intermédiaires : reconnaître les modes locaux de régulation foncière et façonner les institutions de médiation

Caractéristique historique et structurelle du jeu foncier, la pluralité des normes et des instances intervenant sur la régulation foncière contribue à accroître l'ambiguïté sur les droits, à favoriser les stratégies opportunistes et les conflits non réglés. Tous les observateurs s'accordent sur le rôle que jouent le flou actuel et les contradictions des législations, et sur la nécessité de clarifier le jeu foncier. Mais une telle clarification ne peut résulter d'une seule action juridique ou réglementaire. En effet, loin de réduire ou de maîtriser le pluralisme des normes, les politiques récentes l'ont perpétué, voire renforcé, de deux manières : en ajoutant au pluralisme qui prévalait de nouvelles strates de consignes, de règles et d'organisations censées accélérer le processus de privatisation ou promouvoir la gestion locale de la terre et des ressources ; et en suscitant l'émergence de dispositifs collectifs non officiels, en l'absence d'un ancrage légitime suffisant des règles étatiques. En outre, l'ingérence des institutions internationales et des bailleurs de fonds internationaux dans les affaires foncières nationales a encore complexifié les groupes d'acteurs directement en prise avec la question foncière et suscité autant « d'agendas cachés » et de double discours.

De fait, tant la compréhension des dynamiques foncières locales que la réévaluation des politiques d'enregistrement des terres conduisent à souligner les enjeux sociopolitiques de la question foncière, et la nature sociopolitique des processus de régulation foncière à l'échelle locale. Mais, alors même que les dimensions politiques de la question foncière transparaissent fortement, au point d'apparaître comme un déterminant majeur des pratiques des acteurs (locaux comme étatiques), elles sont régulièrement occultées dans les débats de politique foncière. En dépolitisant la question foncière, les politiques foncières encouragées par les bailleurs de fonds ignorent par conséquent (ou font mine d'oublier) les véritables enjeux et les organisations informelles par lesquelles s'effectuent les médiations, les confrontations et les négociations. Ce faisant, elles laissent libre cours aux négociations cachées entre les principaux groupes d'acteurs pour « approprier » les nouvelles mesures aux dynamiques sociales et aux rapports de force préexistants. Loin de clarifier les règles du jeu, l'évitement du politique renforce la « négociabilité informelle » qui caractérise la situation foncière en Afrique.

De plus, les solutions juridiques, institutionnelles et instrumentales ne fondent pas à elles seules des choix politiques. Ce sont au contraire ces choix qui devraient définir le cadre au sein duquel il est possible de réfléchir sur la conception d'un dispositif adapté de gestion foncière. Cette dimension fondamentale mais délicate pèse fortement sur la faisabilité politique d'une réelle gestion décentralisée de la terre et des ressources, qui implique une rupture importante avec la façon dont la question foncière a été traitée par les États depuis les indépendances. De fait, une des ambiguïtés majeures des politiques récentes est que les choix ne sont pas explicites, ou parfois même ne semblent pas faits, d'où des flous sur les prérogatives attribuées aux instances mises en place, les réticences à préciser leur cadre juridique, etc.

Prenant acte de la complexité du jeu foncier et de ses caractéristiques structurelles, il semble au contraire nécessaire de prendre au sérieux cette dimension sociopolitique, ainsi que les dispositifs locaux qui, bien qu'informels, constituent, à l'heure actuelle, les modes effectifs de régulation foncière. En fait, le caractère composite des systèmes fonciers, qui les rend difficilement lisibles pour un regard extérieur, n'est pas nécessairement un problème à l'échelle locale, comme le montrent les arrangements institutionnels locaux et l'émergence de dispositifs collectifs non officiels et d'espaces publics de proximité évoqués plus haut. Les acteurs savent jouer des aspects positifs et des dynamiques du pluralisme légal, en suscitant des formes de coordination et des organisations « intermédiaires » qui permettent une médiation entre des normes et des

légitimités de natures différentes, et entre les échelles locales, régionales et nationales.

Plus que la coexistence de normes en elle-même, c'est la pluralité non régulée des instances d'arbitrage et de médiation qui pose problème. Elle favorise la surenchère, les revendications contradictoires, empêche tout règlement durable des conflits puisqu'un arbitrage en un sens peut être remis en cause auprès d'une autre instance ou à l'occasion d'un changement des personnes composant ces instances. Plutôt que prétendre supprimer la pluralité juridique et des normes, il s'agit plutôt de la prendre en compte pleinement en consolidant les arrangements institutionnels locaux par lesquels les acteurs gèrent leurs relations foncières (notamment par le recours à l'écrit), et en réduisant les effets négatifs de la pluralité des instances d'arbitrage à l'échelle locale (en précisant par exemple leurs mandats et leurs rôles respectifs).

Dans cette perspective, quelques principes pourraient servir de guides pour l'action :

- un principe de subsidiarité, fondé sur le partage des responsabilités entre les différents acteurs impliqués dans la gestion foncière, au sein de dispositifs locaux d'administration foncière, et sur la reconnaissance des procédures locales d'arbitrage ;
- la reconnaissance du droit des populations à définir leurs propres règles, dès lors qu'elles ne remettent pas en cause l'intérêt général et/ou les principes fondamentaux définis par l'État, et qu'elles permettent une meilleure adéquation entre règles et pratiques, avec un mandat clair donné par l'État aux autorités administratives locales pour valider ces règles et garantir leur mise en pratique ;
- une reconnaissance de principe des droits constatés, mettant en avant les droits d'exploitation, avec un principe de prescription après une génération d'exploitation, en cas de revendications multiples ;
- la possibilité pour les acteurs de sécuriser, *via* l'État, des droits reconnus et légitimes localement, ce qui peut se faire par une procédure d'enregistrement ou d'inscription à la demande, assurant une sécurité juridique relative, sans nécessairement passer par la procédure d'immatriculation (qui reste possible pour les acteurs qui en ressentent le besoin). Mettre au point des procédures de validation à la fois intrinsèque (du point de vue local) et extrinsèque (du point de vue de l'État) des transactions foncières semble également être une voie souple et efficace de sécuriser la transmission des droits tout en facilitant leur circulation.

Un certain nombre de démarches, actuellement en réflexion ou en expérimentation dans différents pays, vont dans ce sens, qu'il s'agisse d'offrir un cadre de validation administrative des transactions foncières

qui se pratiquent localement, pour autant que soient clarifiés certains éléments clés du contrat (Lavigne Delville *et al.*, 2000 ; Lavigne Delville *et al.*, 2001), ou d'encourager les conventions locales qui précisent les règles d'accès et d'exploitation aux ressources naturelles renouvelables (Hilhorst et Coulibaly, 1998).

L'adoption de ces principes laisse une large place pour des innovations juridiques et institutionnelles variées, répondant à des dynamiques foncières spécifiques, à la diversité des rapports État/élites locales/populations, à des choix politiques en faveur de tel ou tel groupe d'acteur (détenteurs coutumiers, nouveaux acteurs d'origine urbaine, migrants, etc.), de tel ou tel mode d'accès à la terre. Il revient alors à l'État de donner des directives claires à ses agents pour valider administrativement les arrangements et les arbitrages respectant ces principes, tout en accordant une large autonomie aux autorités administratives locales pour apprécier, en fonction des dispositifs locaux et des rapports de force, les meilleures voies d'action, le degré et la forme d'institutionnalisation et de formalisation utiles. La stabilisation des dispositifs locaux ne peut se décréter par le haut, sur la base d'un modèle standard : ce sera au contraire un processus de « façonnage⁶ » progressif des règles et des procédures.

Dans cette optique, la clarification du jeu foncier ne viendrait pas uniquement ni même principalement du sommet, sans pour autant tomber dans la rhétorique de la promotion des autorités et des procédures coutumières ou communautaires. La clarification du jeu foncier se construirait à travers les compromis et la jurisprudence aux échelles locales et micro-régionales, qu'il s'agit de consolider et de diffuser. Qu'elle soit perçue comme la meilleure voie pour gérer l'ampleur des évolutions en cours ou à venir, ou comme un pis-aller lié à l'impuissance de l'État, une gestion locale de la question foncière apparaît à la majorité des observateurs et des usagers comme un impératif. Mais cela ne signifie pas un abandon par l'État de ses responsabilités régaliennes :

« Une telle subsidiarité implique au contraire que l'État assume toutes ses fonctions d'arbitre, de maître du jeu économique, de régulateur des activités, de contrôle des interventions et de leurs effets, et de planificateur des actions dans un souci d'aménagement du territoire (...). Au moment où les bailleurs imposent le "désengagement de l'État", les politiques de gestion locale des ressources n'impliquent pas moins d'État mais mieux d'État » (Bertrand, 1996).

6. Selon l'expression d'E. Ostrom (1994) qui parle de « façonnage » (*crafting*) des systèmes de règles d'action collective.

En effet, une volonté explicite de l'État et un important travail de clarification de règles sont indispensables pour offrir un cadre de sécurisation foncière souple aux ruraux, pour encourager les conventions, arrangements, accords, arbitrages locaux, pour définir les conditions minimales pour qu'il les reconnaisse et leur donne une valeur juridique (sur des critères de procédures, ainsi que d'efficacité économique ou d'équité), pour préciser les directives données à ses agents lorsqu'ils interviennent dans de tels dispositifs et veiller à ce qu'ils s'y conforment effectivement. Sinon, le risque est grand que la gestion « locale » aboutisse seulement à entériner les inévitables rapports de force, sans pouvoir peser sur eux. Sans surestimer la capacité de l'État à peser sur les rapports de force locaux, on peut néanmoins penser que c'est seulement à partir du moment où il reconnaît et valide les procédures locales de négociation et d'arbitrage, ou au moins leurs résultats, qu'il lui est possible d'en clarifier les règles et de les orienter.

Reste la question des choix politiques, de la capacité de l'État à les expliciter et à leur donner réalité. Ou plus exactement de la volonté et de la capacité de l'État à réellement vouloir sécuriser les ruraux, petite paysannerie comprise, et à sortir des conceptions juridiques étroites qui voient dans l'immatriculation la seule façon de sécuriser les droits. Une réelle mise en œuvre des principes ci-dessus demande une transformation importante dans la conception des rapports entre populations rurales et État, et dans les pratiques de gestion foncière. La faisabilité politique d'une telle gestion locale semble en suspens devant les réticences de l'État et de ses agents à renoncer à une situation qui les favorise objectivement.

Il y a pourtant, semble-t-il, une opportunité pour l'État, en cette phase de profonde crise des modes de gouvernance issus des indépendances, de se reconstruire une légitimité et une base sociale plus larges, en rompant avec la précarité juridique dans laquelle ont été maintenues les populations rurales. La réflexion sur les moyens de réconcilier légalité, légitimité et pratiques sociales, en ne contournant pas la dimension politique, demeure à l'horizon de toute politique publique dans le domaine foncier en Afrique (et probablement dans l'ensemble des pays en développement).

Bibliographie

- ASSIER-ANDRIEU L. (dir.), 1990, *Une France coutumière. Enquête sur les « usages locaux et leurs codification » (XIX^e-XX^e siècles)*, Éditions du CNRS, Paris.
- BERRY S., 1993, *No Condition is Permanent. The Social Dynamics of Agrarian Change in Subsaharian Africa*, Madison, The University of Wisconsin Press.
- BERTRAND A., 1996, « Négociation patrimoniale plutôt que gestion de terroirs », in É. Le Roy et al. (dir.), pp. 342-347.
- BLUNDO G., 1996, *Gérer les conflits fonciers au Sénégal : le rôle de l'administration locale dans le sud-est du bassin arachidier*, in P. Mathieu, P.-J. Laurent et J.-C. Willame (dir.).
- BRUCE J.W. et S.E. MIGOT-ADHOLLA (eds), 1994, *Searching for Land Tenure Security in Africa*, Kendall/Hunt Publishing Compagny.
- CHAUVEAU J.-P., 1997, « Jeu foncier, institutions d'accès à la ressource et usage de la ressource », in B. Contamin et H. Memel-Foté (dir.), *Le modèle ivoirien en crise*, GIDIS/Karthala, Paris/Abidjan, pp. 325-360.
- 1998, « La logique des systèmes coutumiers », in Ph. Lavigne Delville (dir.), pp. 66-75.
- 2000, « Question foncière et construction nationale en Côte d'Ivoire. Les enjeux silencieux d'un coup d'État », *Politique africaine*, n° 78, pp. 94-125.
- CHAUVEAU J.-P. et P. MATHIEU, 1998, « Dynamiques et enjeux des conflits fonciers », in Ph. Lavigne Delville (dir.), pp. 243-257.
- CHAUVEAU J.-P., J.-P. OLIVIER DE SARDAN et M. LE PAPE, 2001, « La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique. Implications pour les politiques publiques », in G. Winter (coord.), pp. 145-162.
- CHÉNEAU-LOQUAY A., 1998, « La situation foncière en Guinée-Bissau : le poids des grands domaines », in Ph. Lavigne Delville (dir.), pp. 668-682.
- COMBY J., 1998, « La gestation de la propriété », in Ph. Lavigne Delville (dir.), pp. 692-706.
- COTTEREAU A., 1992, « Esprit public et capacité de juger », *Raisons pratiques*, n° 3 (*Pouvoir et légitimité. Figures de l'espace public*), pp. 239-274.
- FIRMIN-SELLERS, K. et P. Sellers, 2000, « Expected failures and unexpected successes of land titling in Africa », *World Development*, 27, 7, pp. 1115-1128.

- GASTALDI J., 1998, « Les plans fonciers ruraux », *in* Ph. Lavigne Delville (dir.), pp. 449-460.
- GRIFFITHS J., 1986, « What is legal pluralism », *Journal of Legal Pluralism*, n° 24, pp. 1-55.
- HILHORST T. et A. COULIBALY, 1998, *Une convention locale pour la gestion participative de la brousse*, Dossier Zones arides n° 78, Londres, IIED, 26 p.
- KONE M., V. BASSERIE et J.-P. CHAUVEAU, 1999, « “Petits reçus” et “conventions” : les procédures locales de formalisation des droits fonciers et les attentes de “papiers” », Étude de cas dans le Centre-Ouest ivoirien, *in* Ph. Lavigne Delville et P. Mathieu (coord.).
- LAVIGNE DELVILLE Ph., 1998, *La Sécurisation de l'accès aux ressources, par le titre ou l'inscription dans la communauté ?*, *in* Ph. Lavigne Delville (dir.).
- 1999, *Comment articuler législation nationale et droits fonciers locaux : expériences en Afrique de l'Ouest francophone*, Dossier Zones arides n° 86, Londres, IIED.
- (dir.), 1998, *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, ministère de la Coopération/Karthala, Paris.
- LAVIGNE DELVILLE Ph. et J.-P. CHAUVEAU, 1998, *Conclusion*, *in* Ph. Lavigne Delville (dir.), pp. 721-736.
- LAVIGNE DELVILLE Ph. et A. KARSENTY, 1988, « Des dynamiques plurielles », *in* Ph. Lavigne Delville (dir.), pp. 215-242.
- LAVIGNE DELVILLE Ph. et P. MATHIEU (coord.), 1999, *Formalisation des contrats et des transactions. Repérage des pratiques populaires d'usage de l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale*, document de travail, GRET/IIED.
- LE MEUR P.Y., 1997, « La politique du foncier », synthèse de l'atelier « Tenure foncière et droits de propriété », *in* Bierschenk, Le Meur et von Oppen (dir.), *Institutions and Technologies for Rural Development in West Africa*, Werkersheim, Margraf Verlag.
- LE ROY É., 1984, *Enjeux, contraintes et limites d'une démocratisation d'une administration territoriale : les communautés rurales sénégalaises (1972-1980)*, *Annuaire du Tiers-Monde* n° 8.
- 1996, « Des autorités foncières légitimées, autonomes et gestionnaires », *in* É. Le Roy et al. (dir.), pp. 239-249.
- 1998a, « Les orientations des réformes foncières depuis le début des années quatre-vingt-dix », *in* Ph. Lavigne Delville (dir.), pp. 383-389.

- 1998b, « Faire-valoirs indirects et droits délégués, premier état des lieux », in Ph. Lavigne Delville (dir.), pp. 87-100.
- LE ROY É., A. KARSENTY et A. BERTRAND (dir.), 1996, *La Sécurisation foncière en Afrique : pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Karthala, Paris.
- LÉVY M., 2001, « Conclusion », in G. Winter (coord.), pp. 415-425.
- LUND Ch., 1996, « Compétition pour les juridictions et manœuvres politiques », in P. Mathieu et al. (dir.), pp. 135-150.
- 1998, *Land, Power and Politics. Land Struggles and the Rural Code*, APAD-Lit Verlag, Hamburg.
- 2001, « Les réformes foncières dans un contexte de pluralisme juridique et institutionnel : Burkina Faso et Niger », in G. Winter (coord.), pp. 195-208.
- MATHIEU P., 1996, « La sécurisation foncière, entre compromis et conflits : un processus politique ? », in P. Mathieu et al. (dir.), pp. 26-44.
- 1999, *Les Paysans, la terre, l'État et le marché : sécurisation et formalisation endogène des transactions foncières en Afrique*, in Ph. Lavigne Delville et P. Mathieu (coord.).
- MATHIEU P., P.-J. LAURENT et J.-C. WILLAME (dir.), 1996, « Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique ; conflits, gouvernance et turbulences en Afrique de l'Ouest et centrale », *Cahiers africains* n° 23-24, CEDAF/L'Harmattan, Paris.
- MATHIEU P. et M. FREUDENBERGER, 1998, « La gestion des ressources de propriété communautaire », in Ph. Lavigne Delville (dir.), pp. 101-113.
- MOORE S.F., 1978, *Law as a Process, an Anthropological Approach*, Routledge et Kegan Paul, Londres.
- 1986, *Social Facts and Fabrication : « Customary » Law on Kilimanjaro, 1880-1980*, Cambridge University Press, Cambridge.
- MORTIMORE M., 1998, « Évolution des régimes fonciers dans les pays anglophones d'Afrique occidentale », in Ph. Lavigne Delville (dir.), pp. 612-652.
- MUROMBEDZI J., 1998, « Systèmes fonciers ruraux, ressources renouvelables et développement : le cas du Zimbabwe », in Ph. Lavigne Delville (dir.), pp. 653-667.
- OSTROM E., 1994, *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*, ICS Press, Institute for Contemporary Studies.
- PARÉ L., 2000, *Droits délégués d'accès à la terre dans l'aire cotonnière du Burkina Faso*, GRET/IIED/MAE.

- PIERMAY P.L., 1986, « L'espace, un enjeu nouveau », in B. Crousse *et al.* (dir.), *Espaces disputés en Afrique noire, pratiques foncières locales*, Karthala, Paris, pp. 133-144.
- PLATTEAU J.-Ph., 1996, *The Evolutionary Theory of Land Rights as Applied to Sub-Saharan Africa: a Critical Assesmen, Development and Change*, vol. 27, n° 1.
- ROBERTS S., 1994, « Law and dispute processes », in T. Ingold (dir.), *Companion Encyclopedia of Anthropology*, Routledge, Londres, pp. 962-982.
- ROCHEGUDE A., 1998, « Les instances décentralisées et la gestion des ressources renouvelables », in Ph. Lavigne Delville (dir.), pp. 403-421.
— 2000, *Décentralisation, acteurs locaux et foncier*. Tome 1 : *Mise en perspective juridique des textes sur la décentralisation et le foncier en Afrique de l'Ouest et du Centre* ; tome 2 : *Fiches pays* ; PDM/Coopération française.
- SCHLAGER E. et E. OSTROM, 1992, *Property-Rights Regimes and Natural Resources : a Conceptual Analysis, Land Economics*, 68 (3).
- SHIPTON P., 1988, « The kenyan land tenure reform : misunderstandings in the public creation of private property », in R. E. Downs et S.P. Reyna (eds), *Land and Society in Contemporary Africa*, Hanover & London, University Press of New Hampshire.
- TALLET B., 1998, « Au Burkina Faso, les CVGT ont-ils été des instances locales de gestion foncière ? », in Ph. Lavigne Delville (dir.), pp. 390-402.
- VIDAL C., 2001, « Sphère "publique" et sphère "privée" : juridictions coutumières, juridictions d'État », in G. Winter (coord.), pp. 181-194.
- WEBER, 1998, « Perspectives de gestion patrimoniale des ressources renouvelables », in Ph. Lavigne Delville (dir.), pp. 20-22.
- WINTER G. (coord.), 2001, *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, IRD-Karthala, Paris.

Conclusion et perspectives

Marc LÉVY

Ce travail est le produit d'une progression et d'une réflexion collectives. Il n'est pas courant dans le contexte actuel de compétition et de valorisation individuelle, de réussir à donner ainsi la priorité à la mise en commun et à la synergie.

Il y a bien sûr des contreparties. Le fait de se situer à la croisée de plusieurs disciplines ; d'avoir pour ambition de répondre aux attentes opérationnelles des décideurs ; de rechercher des conclusions de portée générale tout en tenant compte d'incontournables particularités ; de conjuguer des échelles différentes, des notions et des réalités paradoxales, voire contradictoires, tout cela produit un certain nombre d'imprécisions, sources possibles d'ambiguïtés.

Imprécisions ou divergences ? Il y a indéniablement matière à divergences ainsi que nous allons le symboliser en nommant chacun des sujets sur lesquels nous voulons conclure, par deux termes qui semblent *a priori* s'opposer : État/société civile, local/international (ou micro/macro), individuel/collectif (ou privé/public). Mais nous savons aussi que les mots peuvent manquer pour dire des choses nouvelles en cherchant à combiner deux notions plutôt qu'à les opposer ; d'où une part également d'imprécisions.

Cela dit, même s'il est facile de s'accorder sur le fait qu'un certain métissage est là à l'œuvre, le dosage réciproque de chaque terme peut faire divergence. Il est trop tôt pour arbitrer, et surtout ce n'est pas le lieu. C'est la pratique, l'invention sociale et politique des différents acteurs dans les différents pays qui ont fait d'ores et déjà, et feront ultérieurement, avancer la réflexion.

État / société civile

Dans la mesure où la proposition méthodologique formulée ici suggère de prendre fortement en compte le rôle des groupes d'acteurs, elle pourrait se lire comme une défiance vis-à-vis de l'État, voire une délégitimation des institutions publiques, au profit de la société civile.

Tout au long de cet ouvrage, de nombreuses précautions sont prises pour se démarquer d'une telle surestimation du rôle de la société civile et pour affirmer le rôle irremplaçable des institutions publiques et de l'État. Mais la recherche d'une conjonction entre des politiques résolument publiques et la reconnaissance des dynamiques d'acteurs est nécessairement porteuse d'ambiguïtés et d'effets imprévisibles. Il convient de rester conscients que ces effets peuvent aller dans le sens de l'instrumentalisation de la participation de la société civile au profit de groupes et d'intérêts particuliers, ainsi que l'attestent certaines observations sur le terrain.

Ces effets peuvent aussi aller dans le sens du renforcement du monopole de l'État sur la sphère publique, sous couvert de décentralisation, de participation et maintenant de lutte contre la pauvreté. Ainsi que le redoutent tous ceux qui, depuis trente ans et plus, ont apporté leur contribution à la constitution d'États développeurs et qui constatent que certains d'entre eux évoluent vers des États plutôt prédateurs.

L'orientation proposée présente précisément l'intérêt de refuser une position de « tout ou rien ». L'exemple des organisations paysannes est à cet égard significatif. Ce n'est pas parce que la concertation entre elles et les pouvoirs publics est parfois difficile, voire bloquée, avec des replis dans un sens (autonomisation discutable des organisations paysannes) ou dans l'autre (refus des pouvoirs publics d'ouvrir la discussion sur des sujets cruciaux), qu'il faut renoncer à cette concertation ou tirer des conclusions définitives sur la société civile qui serait jugée incapable de représenter l'intérêt général ou sur l'État qui serait jugé fermé à toute préoccupation de reconstitution de l'unité nationale.

À partir du moment où nous écartons les solutions extrêmes : tout le pouvoir à l'État, qui plus est monopolisé par une élite, ou tout le pouvoir aux marchés et aux lobbies « communautaires », la discussion est ouverte sur les formes que peuvent prendre les interactions et les collaborations entre État et société civile. Elle est d'autant plus importante que nous abordons une nouvelle phase de l'histoire de l'État-nation confronté à une démultiplication des instances politiques.

Rappelons simplement que le problème n'est pas nouveau : l'histoire nous raconte partout l'interaction entre le monde politique et la société civile. L'implication de cette dernière bénéficie donc d'une expérience dans la durée. Par ailleurs, si les pays en développement ont besoin d'évoluer du point de vue de la « gouvernance », d'une part, ils ne sont pas les seuls ; d'autre part, ils ont aussi des références originales à faire valoir quant à la multiplicité des formes de pouvoir. Il n'y a pas de modèle à appliquer.

Local / international (ou micro / macro)

Le souci d'opérationnalité et la prise en compte des initiatives des groupes d'acteurs mettent en évidence l'importance de l'échelle locale pour la mise en œuvre des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités. Cette importance peut prêter à confusion sur notre intention car on sait bien que les causes de la pauvreté et des inégalités puisent aussi leurs racines dans l'économie et la géopolitique internationales. Notre souci d'agir sur les causes pour empêcher, autant que faire se peut, leurs effets de se reproduire, oblige à ne pas sous-estimer l'importance de l'échelle internationale.

Entre ces deux échelles, il y a bien sûr tous les intermédiaires et de nombreuses interrelations qui perturbent ce qui peut, en ces termes (local / international, micro / macro), apparaître comme une approche trop dichotomique.

Les firmes internationales, par exemple celles qui s'occupent du commerce du coton, du café et du cacao ou celles qui se proposent de gérer les services de l'eau et de l'électricité, sont évidemment présentes au niveau local.

De la même façon, mais *a contrario*, les organisations paysannes savent l'importance des échanges avec leurs homologues des autres continents et sont par conséquent actives à l'échelle internationale. Mais les deux textes présentés à ce sujet montrent bien cette possible tension entre, d'une part, des organisations paysannes se préoccupant avant tout de défense de l'agriculture familiale et de développement local et, d'autre part, des organisations paysannes centrées sur la gestion des filières agricoles y compris dans ses prolongements internationaux. Il n'est pas aisé pour de telles organisations de tenir toute la chaîne. La constitution d'une fédération à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest permettra peut-être de

mieux relever le défi en affrontant toutefois les risques de décalage entre le niveau de base et le niveau fâtelier, comme il existe déjà à l'échelle nationale. En tout cas, il ne faudrait pas délaissier la maîtrise des filières, productrices de résultats économiques importants et facteurs de structuration du milieu, tout en occupant également le terrain du développement local. Ce que font certaines organisations en présentant leurs responsables aux élections locales...

L'État a de son côté des échelons de subsidiarité au niveau micro et les arènes politiques locales ont évidemment leurs connexions avec l'échelle nationale, voire au-delà.

L'insistance mise sur la prise en compte du local ne doit donc pas s'interpréter comme un délaissement des nécessaires interventions aux niveaux national et international, mais comme la nécessité de donner toute leur importance aux subtiles articulations d'échelles que tous les acteurs, et pas seulement les plus mondialisés, savent mettre en œuvre.

Individuel / collectif (ou privé / public)

Notre approche des inégalités, prenant en compte le capital social, réintroduit l'individu dans l'analyse des rapports de pouvoir et dans la dynamique des groupes d'acteurs.

En même temps, nous recourons à la notion de norme, en particulier pour nous démarquer de « l'individualisme méthodologique » qui renvoie les dynamiques collectives à une simple somme d'intérêts individuels.

Quant à ces groupes d'acteurs, il est souligné qu'ils ne sont pas nécessairement constitués en réaction à des processus inégalitaires d'appauvrissement. Traversés, eux aussi, de conflits de normes, ils peuvent même parfois accentuer les inégalités en se prêtant à la coalition temporaire d'intérêts particuliers.

L'exemple de la microfinance montre bien la complexité de la question car l'expérience a prouvé que des « caisses de crédit » réservées aux pauvres ne pouvaient pas fonctionner. Comme il est dit dans le texte, paradoxalement, ce sont des caisses ouvertes à la diversité sociale qui défendent le mieux les intérêts des pauvres. Moyennant certaines conditions, une telle diversité permet de combiner la diversité des intérêts individuels et collectifs, la diversité des normes. Par exemple, un montant de plafond de crédit pas trop élevé pour ne pas devenir une « banque de riches », mais pas trop bas non plus pour pouvoir satisfaire une clientèle

plus aisée qui assure à la caisse, par ses remboursements, des ressources utiles à sa rentabilité et qui garantit par ailleurs un soutien social local. Par exemple également, accepter que les paysans aspirent à des crédits à la consommation même si l'objectif est d'abord la recherche d'effets productifs.

Le cas des micro-entreprises est également très probant car elles ne sont pas homogènes. Elles peuvent toutes appartenir au secteur informel et néanmoins, pour certaines d'entre elles, avoir un potentiel de croissance plus important que d'autres, davantage enfermées dans une logique de « survie » (cette survie est essentielle du point de vue de la réduction de la pauvreté, mais elle est assortie de fragilités dont il faut tenir compte). Aussi petites soient-elles, ces entreprises dépendent beaucoup de l'énergie et du savoir-faire des « entrepreneurs ». La motivation individuelle est très forte, mais en même temps l'insertion sociale est essentielle car le marché de proximité domine, et il est des questions qui ne peuvent progresser que par l'action collective. Le milieu a besoin de « l'effet locomotive » du segment des petites entreprises à potentiel de croissance, intermédiaires entre les plus grandes dont elles dépendent souvent par des relations de sous-traitance et les plus petites correspondant aux situations de pauvreté. La construction de ces alliances n'est pas aisée.

En définissant les groupes d'acteurs comme des « groupements collectifs privés » et en nous intéressant à la façon dont ils s'inscrivent dans des « espaces publics de proximité », nous souhaitons faire ressortir la tension entre l'individuel et le collectif, entre le privé et le public.

Politiques intermédiaires

D'une certaine façon, cette notion concentre toutes les ambiguïtés précédentes. La volonté d'utiliser des résultats expérimentaux probants et des dynamiques sociales avérées pour contribuer à l'élaboration de politiques d'envergure nationale est une bonne application du principe de *bottom-up*. Mais n'est-ce pas, aussi, déconsidérer les politiques globales à l'initiative de l'État (et des Parlements) sur la fiscalité, le taux de change, la sécurité et même dans des secteurs comme la santé, l'éducation, le crédit, etc. ?

Notre position est d'assumer les tensions inhérentes aux processus de changements sociaux : tensions entre macroéconomie et mesures locales,

entre *policy* et *politics*, entre le local et l'international, avec toutes les difficultés de l'exercice, mais aussi avec ses potentialités en matière de renouvellement des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités. De toute façon, ces tensions, ces combinaisons sont à l'œuvre dans la réalité. Ce n'est pas parce que notre appareil conceptuel et notre vocabulaire font défaut pour rendre compte de cette complexité et pour penser des politiques en prise avec cette complexité, qu'il faut se satisfaire d'analyses et de propositions simplificatrices.

La notion de « politiques intermédiaires » marque cette volonté d'être à la croisée d'échelles, de méthodologies, de logiques. Nous en avons donné une tentative de définition. Il se peut que ce soit l'effet d'un volontarisme sans lendemain. Il se peut aussi que ce soit une opportunité créatrice. L'expression a de toute façon besoin de se façonner et de se transformer dans la pratique.

L'objectif est de promouvoir des politiques qui ne se réduisent pas à des filets sociaux de sécurité (des mesures compensatoires, humanitaires, du type assistance à personnes en difficulté) mais qui reconnaissent les enjeux « sectoriels » et « catégoriels » et, ce faisant, mettent en œuvre des mesures capables d'agir sur les causes des inégalités. En d'autres termes, pas des politiques spécifiques pour les pauvres qui ne touchent pas aux conditions d'accès aux ressources, mais des politiques qui se construisent sur des compromis entre les intérêts divergents des groupes d'acteurs.

Les exemples des filières agricoles, du microfinancement, des petites entreprises, de l'approvisionnement en eau, du foncier, de l'éducation, de la santé également, ont apporté des débuts de validation empirique et permis de construire des raisonnements et des propositions fondés sur des expériences ancrées dans les réalités politiques. Il faut maintenant y retourner.

Table des matières

Le livre mode d'emploi	4
Introduction, <i>par Marc Lévy</i>	5

PREMIÈRE PARTIE

PROPOSITION MÉTHODOLOGIQUE

Cadre de référence en quatre temps	19
Schéma synthétique du cadre méthodologique	29

DEUXIÈME PARTIE

ANALYSES SECTORIELLES

I - Éducation

Politiques publiques d'éducation, <i>par Marie-France Lange</i>	37
---	----

II - Santé

Santé publique, <i>par Joseph Brunet-Jailly</i>	63
---	----

III - Microfinance

Acteurs, « normes » et formes de régulation dans la microfinance, <i>par Dominique Gentil</i>	97
--	----

IV - Hydraulique urbaine

Accès à l'eau potable dans les quartiers défavorisés des grandes villes et les petits centres urbains, <i>par Émile Le Bris</i>	125
--	-----

V - Organisations paysannes

Fondements locaux du rôle des organisations paysannes dans le fonctionnement des filières agricoles, *par Loïc Barbedette* 141

Acteurs, normes, enjeux et partenariat dans les filières coton d'Afrique francophone : le cas du Mali, *par Jacques Berthomé* 161

VI - Petites entreprises

Appui aux petites entreprises, *par Sarah Marniesse et Pierre Paris* 183

VII - Foncier

Quelles politiques foncières intermédiaires en Afrique rurale francophone ?, *par Jean-Pierre Chauveau et Philippe Lavigne Delville* 211

Conclusion et perspectives, *par Marc Lévy* 241

Composition, mise en pages :

Écriture Paco Service

27, rue des Estuaires - 35140 Saint-Hilaire-des-Landes

Achevé d'imprimer en décembre 2002

sur les presses de la Nouvelle Imprimerie Laballery - 58500 Clamecy

Dépôt légal : décembre 2002

Numéro d'impression : 212051

Imprimé en France

Avec l'initiative d'allègement de la dette en faveur des « pays pauvres très endettés », les politiques de lutte contre la pauvreté sont entrées dans une phase opérationnelle, avec des enjeux financiers importants. Ce livre s'interroge sur les politiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités pour tenter de donner à ces interventions un contenu autre qu'une copie des actions antérieures. Car si cette « lutte contre la pauvreté » peut apparaître comme une façon de poursuivre les politiques antérieures d'ajustement structurel et de libéralisation, la nouvelle façon d'explicitier les objectifs de la coopération au développement a l'avantage de prendre en compte les défauts et les non-dits politiques du « consensus de Washington ».

Nous proposons ici un cadre pour définir ces politiques publiques en l'explicitant pour certains secteurs : santé, éducation, foncier rural, micro finance, filières agricoles, hydraulique urbaine et micro-entreprises. Ces propositions résultent de la confrontation entre résultats de la recherche en sciences sociales et expériences de développement. Elles prennent en compte les éléments tels que la relation entre pauvreté et inégalités ; une approche non strictement monétaire de ces notions ; l'importance du jeu des acteurs ; la nécessité de tenir compte de l'économie globale et des normes internationales.

Mêlant analyses et propositions opérationnelles, cet ouvrage s'adresse aussi bien aux praticiens du développement qu'aux chercheurs et aux décideurs politiques. Il est le produit d'une expertise collective impliquant IRD, CIRAD, CNRS, université de Versailles Saint-Quentin, DIAL, GRET, IRAM, ministère des Affaires étrangères (DGCID) et AFD. Menée depuis 1998, l'étude a mobilisé des chercheurs comme des opérateurs du développement. Elle a d'abord produit un premier diagnostic d'ensemble de la situation en Afrique, coédité par l'IRD et Karthala sous le titre : *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs.*

Marc Lévy, chercheur au CIRAD, travaille au sein du GRET. Il est par ailleurs chargé de cours à l'Institut d'études politiques de Paris, à l'université Paris XI et à l'université de Montréal.

Économie et développement

Collection dirigée par Georges Courade



9

782845 863057

ISBN : 2-84586-305-5