Gérard Winter
(COORDONNATEUR)

Inégalités et politiques publiques en Afrique

Pluralité des normes et jeux d'acteurs

KARTHALA - IRD

INÉGALITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES EN AFRIQUE

KARTHALA sur internet : http://www.karthala.com
Paiement sécurisé

Couverture : « L'ingratitude », tableau de Nkusu Felelo, dans *Les peintres de fleuve*, Nicolas Bissek, Karthala, édition 2001.

© Éditions KARTHALA et IRD, 2001
ISBN : 2-84586-141-9

Gérard Winter
(coordonnateur)

avec Jean-Pierre Chauveau, Georges Courade, Jean Coussy,
Marc Le Pape et Marc Lévy

Inégalités et politiques publiques en Afrique

Pluralité des normes et jeux d'acteurs

KARTHALA
22-24, bld Arago
75013 Paris

IRD
213, rue La Fayette
75010 Paris

Cet ouvrage a été réalisé dans le cadre d'une expertise collective. Le comité de pilotage de celle-ci comprenait lors de son élaboration: J. Charmes, IRD-USQY ; J.-P. Chauveau, IRD ; G. Courade, IRD-Iedes (Paris I) ; J. Coussy, EHESS-DIAL ; J.-L.Dubois, IRD-USQY ; M. Le Pape, CNRS-EHESS ; M. Lévy, Gret ; J. Loup, DIAL et P. Tranchant, ministère des Affaires étrangères.

Sommaire

Liste des auteurs 7
Introduction générale 11

1. Paupérisation et inégalité d'accès aux ressources 25

2. Jeux d'acteurs locaux et pluralité des normes 149

3. Greffes de normes étrangères et pénétration de l'économie globale dans les sociétés africaines 283

Conclusion 419
Bibliographie 431
Table des matières 455

Liste des auteurs

Akindès Francis, sociologue, enseignant-chercheur à l'université de Bouaké, IRD Petit-Bassam ; akindes@abidjan.ird.ci

Bako-Arifari Nassirou, anthropologue, Institut d'anthropologie et études africaines, université Johannes Gutenberg de Mayence, forum 6, D-55099 Mayence (Allemagne) ; pnspak@bow.intnet.bj

Biagiotti Isabelle, chargée de mission, Solagral, Montpellier ;

Campbell Bonnie, Professeur, département de science politique, université du Québec à Montréal, CP 8888, Montréal, H3C 3P8 Québec, Canada ; campbell.bonnie@uqam.ca

Charmes Jacques, économiste IRD, C3ED, professeur à l'université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines ; charmes@bondy.ird.fr

Chauveau Jean-Pierre, directeur de recherche à l'IRD, socio-anthropologue, programme « Privé/public. Opérateurs et interactions » Laboatoire d'études rurales, IRD, BP 5045, 34032 Montpellier cedex 1 ; J-Pierre.Chauveau@mpl.ird.fr

Courade Georges, géographe, directeur de recherche à l'IRD, enseignant associé à l'Iedes, Université de Paris I, programme « Vulnérabilité alimentaire » (CRI/ GP 72) ; Courade@bondy.ird.fr

Coussy Jean, économiste, EHESS-DIAL ; coussy.jeanetdenise@wanadoo.fr

Delpeuch Francis, nutritionniste, Unité de nutrition de l'IRD, centre collaborateur de l'OMS pour la nutrition, centre de Montpellier, BP 5045, 911 avenue Agropolis, 34032 Montpellier cedex 1 ; delpeuch@mpl.ird.fr

Devautour Patrick, assistant technique, ministère des Affaires étrangères - Coopération et Francophonie ; ambassade de France, Bangui, République Centrafricaine ;

Dubois Jean-Luc, économiste IRD, C3ED, université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines ; JLucDubois@aol.com

Enoh Catherine, économiste, ENSEA Abidjan, 08, BP 03, Abidjan 08, Côte d'Ivoire ;

Fouéré Thierry, médecin de santé publique, Unité de nutrition de l'IRD, centre collaborateur de l'OMS pour la nutrition, centre de Montpellier, BP 5045, 911 avenue Agropolis, 34032 Montpellier cedex 1 ;

Guenard Charlotte, Institut d'études politiques de Paris, DIAL, 4, avenue d'Enghien, 75010 Paris ;

Konaté Yacouba, philosophe, critique d'art, université d'Abidjan-Cocody, 08 BP 2042 - Abidjan 08, Côte d'Ivoire ; konatey@ci.refer.org

Kane-Devautour Mba Kadidia, consultante internationale, université de Sherbroke, Quebec, Canada ; KDevautour@aol.com

Koffi Edmé, économiste, ENSEA Abidjan, 08, BP 03, Abidjan 08, Côte d'Ivoire ;

Labazée Pascal, socio-économiste, directeur de recherche à l'IRD, UMR Regards, BP 200, 33405 Talence cedex ; dom.labazée@wanadoo.fr

Lelart Michel, économiste, directeur de recherche au CNRS, université d'Orléans ;

Le Meur Pierre-Yves, enseignant-chercheur à l'Institut d'anthropologie et études africaines, université Johannes Gutenberg de Mayence, forum 6, D-55099 Mayence (Allemagne) ; lemeur@mail.uni-mainz.de

Léonard Eric, économiste, chargé de recherche à l'IRD, CIESAS Golfo, av. Encanto, col. El Mirador, CP 91170, Xalapa, Veracruz, Mexique ; eleonard@ciesas-golfo.edu.mx

Le Pape Marc, sociologue, CNRS, EHESS (Centre d'études africaines), 54, bd Raspail, 75006 Paris ; mlepape@ehess.fr

Lévy Marc, GRET, 213, rue La Fayette, 75010 Paris ; levy@gret.org

Losch Bruno, chef de programme au Cirad, département TERA, TA 60/15, av. d'Agropolis, 34398 Montpellier cedex 5, France ; losch@cirad.fr

Lund Christian, professeur associé, Études du développement international, Université de Roskilde, Danemark ; clund@ruc.dk

Maire Bernard, nutritionniste, Unité de nutrition de l'IRD, centre collaborateur de l'OMS pour la nutrition, centre de Montpellier, BP 5045, 911 avenue Agropolis, 34032 Montpellier cedex 1 ; Bernard.Maire@mpl.ird.fr

Marniesse Sarah, économiste, Agence Française de Développement, 5, rue Roland Barthes, 75012, Paris ; MARNIESSEs@afd.fr

Martin-Prével Yves, épidémiologiste, Unité de nutrition de l'Institut de recherche pour le développement, centre collaborateur de l'OMS pour la nutrition, IRD Montpellier, BP 5045, 911 avenue Agropolis, 34032 Montpellier cedex 1 ; Yves.Martin-prevel@mpl.ird.fr

Olivier de Sardan Jean-Pierre, anthropologue, directeur de recherche au CNRS, directeur d'études à l'EHESS, EHESS, 2, rue de la Charité, 13002 Marseille ; jpos@ehess.cnrs-mrs.fr

Quantin Patrick, politologue, directeur de recherche à la Fondation Nationale de Sciences Politiques (FNSP), Centre d'études d'afrique noire (CEAN), BP 101, 33405 Talence ; p.quantin@cean.u-bordeaux.fr

Suremain Charles-Edouard (de), socio-anthropologue, Unité de nutrition de l'IRD, projet « Approche globale de la croissance et du développement de l'enfant (Bolivie, Pérou) », IRD, CP 9214, La Paz, Bolivie ; suremain@ceibo.entelnet.bo

Tchokomakoua Venant, juriste, université de Yaoundé 2, s/c Ird, Yaoundé, BP 1857, Yaoundé, Cameroun ;

Vidal Claudine, sociologue, CNRS, EHESS (Centre d'études africaines), 54, bd Raspail, 75006 Paris ; clvidal@ehess.fr

Winter Gérard, économiste, IRD-DIAL, 4, avenue d'Enghien, 75010 Paris ; gwinter@club-internet.fr

Yapi-Diahou Alphonse, maître de conférences ENS/Université de Bouaké, 04-BP 293, Abidjan 04, Côte d'Ivoire ; yapi@bassam.ird.ci

Introduction générale

Gérard Winter

Objet et itinéraire d'une expertise scientifique collective

La régression importante et prolongée des revenus familiaux d'une grande partie de l'Afrique subsaharienne depuis le début des années 80 ne peut pas ne pas y avoir transformé en profondeur, à la longue, les comportements des individus et les paysages sociaux : les politiques publiques de développement, nationales et soutenues par les aides extérieures, tiennent-elles compte désormais de ces mutations ? Telle était la question que se sont posée en 1996 quelques chercheurs de sciences sociales de l'Institut de recherche pour le développement (IRD)[1].

Ils ont alors proposé à la Direction générale de l'IRD, qui a accepté, d'organiser une *Action incitative*, multidisciplinaire et largement ouverte sur l'extérieur, pour rassembler et confronter les résultats de recherches, études et expertises effectuées depuis une quinzaine d'années et susceptibles d'éclairer ce point

Il n'était pas question de lancer de nouvelles recherches mais de faire le point des connaissances acquises et de les interpréter collectivement et contradictoirement avant de les présenter aux décideurs politiques engagés dans *la lutte contre la pauvreté*. Il s'agissait de présenter à ces décideurs et à leurs opérateurs les résultats de ce qu'on a pu appeler ultérieurement une expertise scientifique collective.

---

[1] Cet Institut s'appelait encore l'ORSTOM mais, corrélativement à une réorganisation interne substantielle, il est devenu l'IRD en 1998.

L'expérience de quelques dizaines de spécialistes progressivement mobilisés sur cette Action incitative a concerné principalement l'Afrique subsaharienne francophone mais pas seulement : des contributions ont porté sur l'Afrique anglophone, sur l'Afrique du Nord, l'Amérique latine et l'Europe de l'Est. Elles devaient permettre une mise en perspective comparative ouvrant la voie à des discussions ultérieures avec des spécialistes d'autres régions du monde.

Un atelier exploratoire à Marseille en mars 1997, qui a réuni une quarantaine de personnes, et un séminaire à Abidjan en novembre 1998 qui a rassemblé lui aussi une cinquantaine de chercheurs et experts, tant africains qu'européens, ont jalonné ce travail collectif animé en continu par un comité dit de *pilotage*[2]. Ce comité, d'une dizaine de spécialistes de disciplines et d'expériences variées, s'est réuni très régulièrement pendant près de trois ans. Au-delà du partage des responsabilités pour susciter, cibler, exploiter les contributions et les débats à l'Atelier de Marseille et au séminaire d'Abidjan, il a constitué un groupe déterminant de réflexion, de questionnements, d'échanges et de synthèse.

Cet ouvrage rend compte des travaux du séminaire d'Abidjan, mais réordonnés en fonction de la synthèse sur laquelle se sont accordés *in fine* les participants à ce séminaire.

Les familles africaines dans la crise : premier bilan[3]

Le diagnostic macroéconomique relatif à l'évolution sur longue période des revenus des ménages en Afrique subsaharienne est nuancé. Si l'on peut s'accorder sur un constat global de régression modérée de ces revenus, bien des différences s'observent selon les lieux, les périodes et les catégories sociales. Des situations d'amélioration évidente des revenus se juxtaposent à une prolifération large et diffuse de situations de très forte précarité et d'appauvrissement plus ou moins accentué.

---

[2] La composition de ce comité figure en page 4. D. Gentil (IRAM) y a participé occasionnellement.

[3] Ce bilan reprend, avec quelques aménagements, la synthèse présentée au début de la plaquette, largement diffusée en avril 1998, intitulée *Les familles africaines dans la crise : faut-il modifier les politiques publiques* ? (ORSTOM, 75 pages). Cette plaquette rendait compte de manière circonstanciée de l'Atelier de Marseille et présentait les thèmes de travail du séminaire d'Abidjan.

Observés sur une période de trente ans, les indicateurs strictement macroéconomiques montrent un ralentissement faible mais continu du taux de croissance du revenu par habitant puis une décroissance, sans que les contraintes extérieures aient été décisives. Les lacunes et incertitudes des données de comptabilité nationale doivent être soulignées. Des constats contradictoires peuvent être tirés d'autres sources d'information et l'évolution des principaux indicateurs de développement humain (espérance de vie à la naissance, mortalité infantile, scolarisation) se révèle presque toujours nettement positive. Pour la période 1980-1992, ces indicateurs enregistrent une nette progression tandis que le PIB par habitant apparaît avoir diminué de plus de 15%. En outre, un pan de plus en plus important des activités des ménages en Afrique, le secteur dit informel, qui n'a fait que récemment l'objet d'un enregistrement statistique, est resté longtemps et reste encore sous-estimé.

ATELIER DE MARSEILLE

(24 - 26 mars 1997)

Les familles africaines dans la crise : faut-il modifier les politiques publiques ?

Coorganisé par l'IRD (ex-ORSTOM) et le CEDERS (université d'Aix-Marseille II).

A réuni une quarantaine de personnes : chercheurs, universitaires, experts de bureaux d'études, d'ONG, d'agences d'aide.

48 communications ont été présentées, impliquant 76 auteurs, autour des thèmes suivants :

A : diagnostics macroéconomiques et contexte sociopolitique.
B : crise, population, migrations et travail.
C : nouvelles formes d'activités, d'organisation sociale, d'expression culturelle et politique.
D : enseignements des enquêtes sur les conditions de vie des ménages et perception des processus de pauvreté.
E : évolution des comportements et des modes de vie.
F : évolution méso-économiques et sociales, par milieux et filières.

Compte-rendu dans la plaquette : *Les familles africaines dans la crise : faut-il modifier les politiques publiques ?*, Paris, ORSTOM (avril 1998), 75 p. (la liste des auteurs et des communications figure en annexe).

Les enquêtes statistiques sur les niveaux de vie ne sont ni assez systématiques, ni suffisamment comparables, ni assez finement exploitées pour fournir, de ce point de vue, un diagnostic global péremptoire. La détérioration des conditions de vie a été observée mais pas dans tous les pays, tandis que certaines catégories sociales ont été peu touchées ou ont pu bénéficier plus vite des effets des réformes économiques.

Le constat d'un certain appauvrissement a été établi en évaluant le nombre de personnes dont le revenu ou la consommation sont passés au-dessous d'un certain seuil et en mettant en évidence des comportements traduisant les difficultés auxquelles font face les ménages. Il en est ainsi, par exemple, du report de la consommation vers des produits de moindre valeur, de la modification des habitudes alimentaires, d'une hiérarchisation accrue des dépenses, de l'augmentation de l'autoconsommation, de la difficulté d'accéder aux services sociaux.

Ces enquêtes amènent à conclure à une montée des inégalités, entre les ménages comme au sein des unités domestiques (inégalités entre les chefs de famille et les dépendants, entre les hommes et les femmes). Elles enregistrent aussi une instabilité croissante des revenus et une nette précarisation des emplois, malgré une très grande diversité de situations selon les régions, les milieux (urbains, ruraux), les couches sociales.

De nombreux facteurs explicatifs de ces tendances générales peuvent être mis en évidence dans divers registres, sans qu'il soit possible de pondérer leur importance relative, et encore moins de montrer leurs enchaînements. Il n'est pas possible, surtout, de rendre compte clairement des liens entre l'évolution des indicateurs macroéconomiques et les situations et comportements, au demeurant très variables, des ménages, faute, en particulier, de données ou d'analyses pertinentes sur la distribution sociale des revenus et sur son évolution.

Des stratégies individuelles, familiales et collectives ont été mises en œuvre, qui ont permis d'atténuer les effets de la baisse réelle du revenu global et parfois, son instabilité. Mais ces réactions compensatrices ont peut-être désormais atteint leurs limites.

On peut observer des signes concrets, multiples, variés, diffus, mais largement répandus et finalement fortement convergents d'une précarisation forte des conditions de vie des populations et, bien souvent, d'un réel appauvrissement. Mais précarisation et appauvrissement n'empêchent pas que se manifestent des dynamiques sociales nouvelles.

Ces observations sont le fait de disciplines scientifiques variées (anthropologie, démographie, géographie, micro et socio-économie, sociologie) et couvrent une large gamme de comportements.

On peut citer, à titre d'exemples sur des registres divers, en passant d'observations relatives aux individus et aux familles à d'autres qui concernent les activités économiques et les relations sociales :

- les jeunes adultes, hommes et femmes, acquièrent plus tardivement leur autonomie, signée par l'emploi, le logement, le mariage. Le nombre de familles monoparentales dirigées par une femme augmente ; le nombre des *enfants des rues* aussi. L'instabilité matrimoniale s'aggrave ;
- le nombre de repas diminue. Des signes de malnutrition des mères et des jeunes enfants ont été observés avec une fréquence croissante dans deux grandes villes, les seules où des observations systématiques ont été faites. Les produits bon marché sont privilégiés et achetés au jour le jour ; l'autoconsommation augmente ; la convivialité lors des repas s'atténue. Les dépenses cérémonielles se réduisent, mais le nombre de participants augmente car les enjeux sociaux s'y exaspèrent ;
- on observe des migrations de retour vers les régions d'origine. Les échanges, et en particulier les échanges non monétaires, entre villes et campagnes s'intensifient. Petites villes et gros bourgs prennent de l'importance ;
- pour faire face à la précarisation des revenus, les responsabilités économiques se diversifient au sein des unités domestiques et les stratégies individuelles s'amplifient. Le travail des femmes et la pluriactivité connaissent un essor spectaculaire. Des activités domestiques deviennent marchandes. *Petits boulots* et emplois informels de bas de gamme et instables prolifèrent ;
- les clientélismes tendent à s'exercer dans de nouvelles activités, parfois illégales comme la production de drogue. Les violences urbaines s'exacerbent. La mendicité s'étend mais des associations, souvent fragiles, fondées sur la proximité géographique ou la solidarité professionnelle, se multiplient en réponse aux défaillances de la solidarité familiale. On assiste à une montée en puissance des organisations paysannes et des associations de quartier, à la multiplication des sectes et autres *Églises du réveil*, à la prolifération d'expériences de microfinancement local.

Rigoureuses chacune en ce qui les concerne, ces observations ont cependant été faites sur des espaces restreints, mais variés, de l'Afrique subsaharienne francophone, selon des méthodes également diverses. Il faudrait d'ailleurs les rapprocher des signes, multiples eux aussi, d'amélioration nette des conditions de vie et des ressources de certaines catégories de populations, comme celle des planteurs de coton au Mali ou de maraîchers périurbains. Il faudrait surtout les rapprocher des signes,

plus diffus et souvent ambigus, d'une certaine recomposition des liens sociaux. Il serait donc imprudent de vouloir les généraliser et les relier systématiquement. Elles montrent du moins combien les indicateurs statisti-ques de revenus, de consommation, de *développement humain* peuvent être insuffisants, même s'ils sont fiables, pour rendre compte des puissants mouvements qui travaillent les sociétés africaines aujourd'hui. Elles laissent une impression de discordances entre le bilan relativement nuancé dressé au niveau macroéconomique et cette accumulation d'observations de terrain à la fois éparses et limitées. Ces discordances, si elles étaient plus rigoureusement établies, ne pourraient manquer d'interpeller les responsables des politiques économiques.

Cette interpellation gagnerait également en puissance si les interprétations de ces observations convergeaient. Or, les lacunes, ambivalences, contradictions des modèles d'interprétation utilisés par les diverses disciplines scientifiques apparaissent clairement.

Ces modèles peuvent, les uns, sous-estimer ou minorer, les autres, surestimer ou surévaluer les signes d'insertion dans le jeu des mécanismes classiques du marché, les manifestations de flexibilité, de diversification et de mobilité des comportements, les raisons du décalage manifeste entre les microrationalités d'acteurs sociaux affrontés à un environnement critique et instable et leurs effets agrégés sur le plan de l'intérêt général. Les diverses mobilités observées sont-elles des signes, encore balbutiants, d'ouverture aux marchés, d'incitation à une augmentation de la productivité, à la compétition, à l'individualisation ? Ou expriment-ils des comportements de survie de portée économique limitée et dont les effets seraient en train de s'épuiser ? Il est difficile de trancher en raison d'incontournables problèmes de méthodes et de l'insuffisance des données empiriques. D'où la difficulté d'en tirer des enseignements pour la conception et la conduite de politiques économiques et de réformes institutionnelles visant à atténuer les causes et les effets de ces processus de paupérisation.

Malgré ces difficultés, une conclusion forte s'impose cependant : pour un individu, *la pauvreté* est d'abord perçue comme une détérioration des liens qui l'attachent à une communauté de vie. L'appauvrissement est d'abord exclusion des modes d'accès aux ressources productrices de revenus et de liens sociaux que sont l'éducation, le savoir-faire, l'information, le crédit, la terre, le capital, le statut qui est reconnu à chacun comme membre d'une société. L'appauvrissement est une *désocialisation*. C'est un processus de marginalisation, plus ou moins accentué selon le capital socioculturel des individus, dont ne peuvent rendre compte les statistiques de revenus.

Dans cette perspective, l'appauvrissement, surtout en milieu urbain et c'est pour cela qu'il y est le plus visible, se perçoit comme un

accroissement des inégalités. Il est d'autant plus fortement ressenti qu'il côtoie l'enrichissement, surtout si, comme on le constate trop souvent, cet enrichissement est extrême et indu et s'il produit alors corruptions, spéculations, clientélismes variés qui mettent des barrières insupportables entre les uns et les autres.

La pauvreté n'est donc pas seulement liée aux caractéristiques d'individus (que ces individus ou unités considérées comme indivisibles soient des personnes, des unités domestiques ou même des catégories sociales), c'est un état comparatif, produit des rapports entre unités et au sein de ces unités. C'est ainsi qu'au cours des quinze dernières années en Afrique, la longue récession a plus fréquemment frappé les femmes et les jeunes enfants que les hommes. Les classifications à usage macroéconomique ou celles inhérentes aux indicateurs sociaux, et les agrégations correspondantes, occultent les inégalités intracatégories et leurs évolutions, souvent plus importantes et plus significatives que les inégalités intercatégories. D'où les limites analytiques de la catégorie de *ménage* dans sa définition macroéconomique. La pauvreté est une réalité sociale et politique tout autant qu'économique. Elle rime, sans se confondre, avec inégalités, précarité, marginalité, vulnérabilité.

Deux séries de questions importantes méritent à cet égard des travaux d'enquêtes et d'analyse plus approfondis. La première porte sur les capacités du secteur informel à dégager des revenus autres que de subsistance et sur les capacités des micro-entreprises, qualifiées de « maillon manquant », à engendrer aussi des profits, de l'accumulation, des chefs d'entreprise. La seconde est relative au concept de sociabilité qui fait l'objet de chaudes controverses. Le « capital social « de chaque individu est reconnu en effet comme un élément primordial de ses niveau et mode de vie et de ses capacités à réagir à des contraintes et défis extérieurs. Mais sa nature et ses formes, ses évolutions, les conséquences de ces évolutions sur la dynamique globale d'une société demandent à être plus systématiquement analysées (quels que soient en la matière les progrès récents de la microéconomie). On soupçonne qu'il y a là un enjeu politique crucial pour la transformation de sociétés qualifiées fréquemment de clientélistes.

Enfin, toutes ces évolutions devraient être replacées dans le contexte sociopolitique de chaque pays, car celui-ci et celles-là interfèrent profondément. L'affaiblissement du rôle de l'État, les réformes institutionnelles, dont le puissant mouvement de décentralisation, l'extension des réseaux de clientèle de la fonction publique conduisent à une interpénétration de la sphère publique et de la société civile d'autant plus forte que prolifèrent, dans une certaine confusion, associations, ONG, groupements professionnels, partis, organisations religieuses.

La pluralité des normes : une hypothèse centrale, source d'une synthèse présentable aux décideurs publics

Ce premier bilan montre clairement qu'un peu partout en Afrique subsaharienne, individus, familles et groupes sociaux ont, en moins de deux décennies, profondément modifié leurs comportements, leurs relations réciproques, leurs rapports à l'État et à l'économie. Mais il ne permet pas de tracer des passages opératoires entre les multiples constats empiriques dont il est issu et les justifications, objectifs et moyens des politiques de développement. Il laisse entrevoir cependant qu'à force de ne pas *prendre en compte*, de fait et globalement, ces accumulations d'observations sur ce qui se passe *en bas*, les politiques conduites rencontrent difficultés, impasses, lenteurs, tentatives avortées.

Schématiquement, deux types de diagnostics globaux s'opposent : assiste-t-on à une destructuration sociale significative et à l'exclusion de l'accès aux ressources vitales d'une importante fraction de la population, ou bien à une restructuration de la société civile et à l'émergence de formes nouvelles d'action collective porteuses de nouveaux modes de sociabilité et d'organisation économique. Il est clair que les responsables des politiques publiques et des agences d'aide partagent des doutes analogues sur leur capacité à s'imposer dans les processus de recomposition en cours. Les principes de *bonne gouvernance* et des réponses positives des agents économiques aux incitations du marché vont-ils finir par prévaloir sur le non-respect, ou le respect ambigu, des règles proposées par les bailleurs de fonds, sur le maintien des positions rentières, sur les difficultés à soutenir les catégories sociales les plus touchées par les politiques de libéralisation ?

Pour sortir de ce dilemme, une hypothèse centrale a été avancée, susceptible de donner sens aux multiples évolutions constatées et, par là, un éclairage utile à la conduite des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités[4]. C'est elle qui a sous-tendu tous les travaux dont il est rendu compte dans le présent ouvrage et en particulier ceux du séminaire d'Abidjan de novembre 1998.

Cette hypothèse, résumée par l'expression « comportements des ménages, pluralité des normes et dynamique des institutions : implications pour les politiques publiques, s'explicite comme suit.

---

[4] Note du 4 juillet 1997 de J.-P. CHAUVEAU. Elle a été présentée dans la plaquette *Les familles africaines dans la crise : faut-il modifier les politiques publiques ?* avec le thème 1 retenu au départ pour le séminaire d'Abidjan.

L'Afrique subsaharienne depuis une vingtaine d'années se caractérise par l'instabilité de l'environnement économique extérieur et national, par un important accroissement des inégalités et par une forte implication des agences d'aide. On se trouverait alors, et c'est l'hypothèse ici avancée, en présence d'une recomposition profonde des « institutions », ce terme recouvrant l'ensemble des règles, formelles ou informelles, organisant l'accès aux ressources et l'ensemble des *normes, dispositifs, procédures et organisations* qui en assurent le respect et la légitimité. Ces formes nouvelles de liens sociaux et d'accès aux ressources n'élimineraient pas les anciennes mais s'y ajouteraient, voire même s'y combineraient (c'est la pluralité des normes) en les réaménageant. Les bailleurs de fonds et les ONG contribueraient à injecter des normes nouvelles. Ce *jeu social* sur des normes multiples et enchevêtrées crée un paysage mouvant, complexe et ambivalent dont l'élucidation conditionne vraisemblablement toute tentative de réforme.

Cette hypothèse conduisait à un nouvel éclairage des processus sociaux à l'origine des inégalités, pauvretés et exclusions et, par conséquent, pouvait aider à redessiner les politiques publiques de lutte contre les unes et les autres. Des conflits de normes surgissent en effet des rapports entre les groupes sociaux qui s'efforcent d'élargir ou de maintenir leur accès aux ressources productives (capital, crédit, foncier, formation, etc.). Ils influencent donc fortement l'élaboration des macrodécisions, la mise en œuvre des politiques publiques, les contournements et détournements de ces politiques publiques. En tous ces lieux, les acteurs qui s'organisent à cet effet rencontrent les multiples groupes d'appartenance sociale qui tentent de maintenir leurs positions, leur légitimité, leurs réseaux d'obligations. Ces conflits de normes peuvent traverser chaque acteur. Ils sont exprimés ou ressentis également par les analystes et experts des politiques publiques dès lors qu'ils professent les règles de leurs disciplines et parce qu'ils veulent interpréter et rationaliser les décisions des acteurs concernés.

C'est en fonction de cette problématique d'ensemble qu'a été organisé le séminaire d'Abidjan de novembre 1998 (cf. encart joint). Cette problématique s'est révélée féconde puisqu'à l'issue des trois journées de débats autour des vingt-cinq contributions *appelées*, il a été possible d'en réaliser une synthèse qui a fait l'objet d'un large consensus et qui semblait susceptible d'apporter un éclairage utile sur les politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités.

Il faut souligner que si cette synthèse a été, somme toute, assez aisément élaborée, c'est grâce à tout le travail de réflexion, de décantation, de discussion mené depuis le début de cette expertise collective, grâce surtout aux concepts-clés peu à peu dégagés et combinés : celui de

la pluralité des normes, celui des inégalités structurelles, celui enfin d'acteurs sociaux affrontés à des normes étatiques et internationales de plus en plus pesantes.

SÉMINAIRE D'ABIDJAN

(11-14 novembre 1998)

Comportements des ménages, dynamiques sociales et politiques publiques

Co-organisé par l'IRD et le GIDIS-CI (Groupement interdisciplinaire en sciences sociales de Côte d'Ivoire) à l'ENSEA (École nationale de statistique et d'économie appliquée)

A réuni une cinquantaine de personnes : chercheurs, universitaires, experts de bureaux d'études, d'ONG, d'agences d'aide, d'Europe et d'Afrique subsaharienne.

25 contributions appelées ont été réunies, impliquant 34 auteurs. Quatre thèmes de travail avaient été explicités (1) :

1) Comportements des ménages, pluralité des normes et dynamique des institutions. Implications pour les politiques publiques.
2) Inégalités et processus d'appauvrissement et d'enrichissement.
3) Emplois, solidarités, accumulation : quelles nouvelles formes d'adaptation et d'insertion dans les processus de mondialisation ?
4) Politiques économiques et économie politiques après ajustement.

(1) Plaquette : *Les familles africaines dans la crise : faut-il modifier les politiques publiques ?*, Paris, ORSTOM (avril 1998), 75 p.

Le présent ouvrage structure le compte-rendu de ce Séminaire autour des 3 thèmes majeurs de la synthèse :

1) Inégalités d'accès aux ressources.
2) Jeux d'acteurs locaux et pluralité des normes.
3) Confrontation des normes étatiques et internationales.

Cette synthèse peut se résumer brièvement comme suit.

La pauvreté est une réalité multiforme, sociale et politique tout autant qu'économique. Elle va de pair avec précarité, marginalité, vulnérabilité. Mais surtout, elle est indissociable des inégalités, voire induite par elles. La croissance n'empêche pas le maintien, voire la montée des inégalités, lesquelles inégalités sont en retour des handicaps à la croissance. Ceci à condition de souligner que ces inégalités ne sont ni seulement individuelles, ni seulement monétaires. Elles concernent des catégories sociales et sont des inégalités, dites structurelles, d'accès aux ressources productives, au sens large (formation, information, capital crédit, foncier, droit, pouvoir politique, etc.).

Les acteurs sociaux s'organisent et s'affrontent pour accéder aux ressources productives et aux fruits de la croissance, ou pour défendre leurs positions. Ils le font dans des configurations variables, plus ou moins formelles, plus ou moins légitimes, en fonction des enjeux concernés. Ce qui explique la prolifération des *organisations* actuellement constatée. Les États étant le plus souvent en difficulté pour édicter et faire respecter les règles du jeu, c'est-à-dire des *normes* acceptées par tous, les acteurs sociaux adoptent des normes de fait qui se combinent ou s'opposent aux normes officielles, nationales et extérieures. L'expertise collective en a donné de nombreux exemples. La période actuelle se caractérise d'ailleurs par le poids et la multiplicité des normes que tentent de faire prévaloir les puissances économiques internationales et/ou les bailleurs de fonds, qu'il s'agisse de l'organisation de l'économie et des marchés, de la lutte contre la pauvreté ou de la gouvernance. Ce pluralisme des normes, internes ou externes, explique l'extrême variété des comportements des acteurs collectifs et la difficulté à les interpréter, donc à les prendre en considération dans les politiques publiques. Cette analyse peut conduire à redessiner le champ et les objectifs des politiques publiques et, plus largement, de la gouvernance. Cette dernière ne peut seulement consister à améliorer les procédures de gestion générale et libérale de l'économie. Elle consiste aussi à mettre en place des procédures et des règles permettant de définir, puis d'appliquer des politiques particulières après confrontations et négociations des intérêts sociaux en jeu.

Plus précisément, toute politique publique (agricole, de santé, éducative, foncière, orientée sur le secteur informel, de *filière*, de décentralisation, d'environnement, etc.), selon cette perspective, aurait à mettre en présence l'État, de ce fait réhabilité, et de multiples acteurs économiques, sociaux ou locaux, qui devraient donc être d'abord identifiés et reconnus. Elle s'efforcerait de concilier intérêts particuliers et bien commun. Elle déterminerait à cet effet un cadre contractuel de

médiation, de négociation et d'application. De telles politiques publiques pourraient être qualifiées *d'intermédiaires* car ni configurées strictement par un cadre macroéconomique, ni réduites à des mesures sociales palliatives.

C'est en fonction de cette synthèse que le présent ouvrage a été composé. Il comporte trois parties.

1) Paupérisation et inégalité d'accès aux ressources.
2) Jeux d'acteurs locaux et pluralité des normes.
3) Greffes de normes étrangères et pénétration de l'économie globale dans les sociétés africaines.

Pour chaque partie, une introduction présente le thème, les contributions y afférentes, les débats subséquents[5].

La synthèse est présentée en conclusion de cet ouvrage dont les trois parties constituent, en quelque sorte, l'argumentaire scientifique et la justification empirique.

Cette synthèse a suscité par la suite l'indéniable intérêt de diverses agences d'aide et a fait l'objet d'évaluations grâce à de brèves études portant sur des politiques sectorielles, études que le comité de pilotage a demandées à des experts chevronnés.

Enfin, il peut être utile de revenir sur quelques caractéristiques méthodologiques de cette démarche d'expertise scientifique collective.

Ce travail collectif fut d'abord une initiative de chercheurs de différentes disciplines soucieux de valoriser les résultats de recherche en contribuant à l'analyse, à l'évaluation, voire à la réorientation de politiques de développement, en l'occurrence les politiques publiques de lutte contre la pauvreté. Cette *expertise scientifique* n'était donc pas une réponse à une commande d'un opérateur déterminé. Son objet était surtout beaucoup plus large que celui des expertises scientifiques les plus courantes consistant à dresser l'état des savoirs face à un problème technique bien circonscrit. Il s'agissait donc d'essayer de proposer à des responsables politiques, ou à des institutions en charge d'une politique publique, un point de vue étayé scientifiquement et contradictoirement et présenté dans une forme qui leur soit aisément accessible, susceptible de

[5] Il a paru en effet plus judicieux de redistribuer les contributions en fonction des thèmes directeurs plutôt que de reprendre les quatre thèmes définis au départ.

les intéresser et de se traduire ultérieurement par une modification de leurs objectifs, méthodes ou pratiques.

C'est en fonction de cette finalité que le comité de pilotage de l'expertise a été constitué. D'une dizaine de personnes, il a réuni non seulement des chercheurs expérimentés de diverses disciplines, mais aussi des experts proches des opérateurs, de leurs préoccupations et de leurs questionnements actuels. Ce comité s'est réuni régulièrement sur toute la durée, près de trois ans, de l'opération. C'est en son sein, d'abord, que s'est effectué le travail d'interdisciplinarité, de rencontre entre démarche scientifique et démarche d'expert, d'accumulation et d'intégration des résultats progressivement dégagés par la mobilisation d'un réseau d'une centaine de chercheurs et d'experts ponctuellement mis à contribution. Ceux-ci ont joué un rôle considérable non seulement par la qualité et la diversité de leurs contributions, mais aussi parce qu'ils ont pleinement adhéré à la démarche pluridisciplinaire et finalisée proposée.

Cette expertise scientifique et collective peut paraître avoir pris beaucoup de temps. Mais faire converger l'expérience de dizaines de spécialistes, de disciplines et expériences diversifiées, dispersés sur plusieurs continents et ne pouvant consacrer qu'un temps réduit à ce travail supplémentaire librement accepté, prend nécessairement beaucoup de temps. Et d'autant plus de temps que l'on ne se contente pas d'ajouter les unes aux autres des communications libres sur un thème circonscrit une fois pour toutes. Mais surtout, l'introduction qui précède peut le faire comprendre, tout ce temps fut utile, sinon nécessaire, à la maturation des réflexions et au changement d'optique et d'expression qu'exige le passage des résultats de recherches à des préoccupations opérationnelles et de politique.

Un tel passage, du savoir des chercheurs à l'expertise des opérateurs, est difficile, chacun en a fait l'expérience, dès lors qu'il s'agit de questions de quelque ampleur et complexité. Il demande à être soigneusement balisé et à être assuré conjointement et progressivement, et par les chercheurs et par les opérateurs, chacun à sa place. La traduction opératoire de résultats scientifiques, que ce soit sous forme de *recommandations* précises ou de manières de faire, n'incombe pas d'abord aux chercheurs : ce n'est ni leur responsabilité, ni leur métier. C'est de la discussion avec les opérateurs, en tenant compte de leurs préoccupations, que peuvent se dégager les premières implications pratiques, méthodologiques ou politiques des résultats des chercheurs. Mais il faut que ces derniers livrent des résultats suffisamment concrets et empiriques pour rencontrer l'expérience de leurs interlocuteurs. Il revient alors à ces opérateurs d'assumer ou non ces implications, et, si

oui, de les tester et de se les approprier. Quitte à faire appel, pour les y aider, aux chercheurs à l'origine de ces réorientations. Ces chercheurs passent alors du stade de la valorisation de leurs travaux auprès des décideurs à une expertise *stricto sensu*.

Ce « basculement » d'une offre de résultats scientifiques à une demande d'expertise par les décideurs est un processus délicat de confrontations de points de vue différents. Il prend lui aussi du temps. Il est trop souvent réduit, voire négligé.

Dans un tel processus, la liberté des chercheurs n'est pas restreinte et la responsabilité des opérateurs est respectée. Les travaux des chercheurs risquent moins d'être indûment *instrumentalisés* par des partis pris *a priori*. Au contraire, la confrontation entre compétences variées et le souci de synthétiser les acquis dans une forme accessible à des non-spécialistes stimule la réflexion des chercheurs et donne à leurs travaux une meilleure visibilité.

Tels sont, par-delà les résultats qui vont maintenant être présentés, les enseignements que l'on peut déjà tirer de cette démarche d'expertise scientifique collective.

1

Paupérisation et inégalités d'accès aux ressources

Georges Courade

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Des observations macroéconomiques, on peut retirer les idées suivantes :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La sécurisation de l'accès aux ressources

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

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

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

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

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

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

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

Puissants et démunis dans l'économie politique des réseaux

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

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

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

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

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

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

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

Vulnérabilité et résilience : la prédominance des stratégies de survie

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

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

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

Les strictes limites de la « famille-providence »

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A la recherche d'un cadre et de politiques appropriés

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

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

L'impuissance et la menace étatique

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

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

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

Les illusions des actions à la base

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

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

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

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

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

On peut enfin, observer que :

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

A la recherche d'un nouveau contrat social négocié

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

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

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

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

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

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

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

2

Inégalités, croissance et pauvreté en Afrique subsaharienne

Charlotte Guénard et Jean-Luc Dubois

Les quinze dernières années ont été, pour les pays d'Afrique subsaharienne, une période marquée par d'importants bouleversements d'origine économique et financière qui ont entraîné une régression quasi systématique du niveau de vie, sinon des conditions de vie des populations. Même si la croissance s'est poursuivie dans la plupart des pays, elle n'a pu compenser l'accroissement démographique et n'a pas bénéficié de façon identique aux différentes catégories de ménages. L'augmentation conséquente de la pauvreté a été inégale selon les pays et les périodes.

Dans ce contexte, cet article cherche à répondre aux deux interrogations fondamentales qui le structurent : comment ont évolué le niveau de vie et la pauvreté au cours des dernières décennies dans les pays africains ? Et que dire de l'évolution des inégalités, ou plus précisément, quelle a été la relation entre la pauvreté et les inégalités face à la croissance ?

Sur la base des éléments de réponses, malheureusement trop partiels, que nous pouvons apporter à l'examen des données statistiques existantes, on proposera quelques orientations pour aider à concevoir un développement qui intègre réellement les conditions de vie des ménages dans la définition des politiques économiques. C'est-à-dire un développement qui s'applique à réduire une pauvreté structurelle qui lamine le

capital humain disponible – et des inégalités qui rongent la cohésion sociale de pays à forte différentiation régionale ou ethnique.

Que dire des évolutions du niveau de vie et de la pauvreté ?

Des données rares et hétérogènes

Pour appréhender l'évolution du pouvoir d'achat des populations d'Afrique subsaharienne entre 1980 et 1995[1], les données les plus précises sont issues des enquêtes sur les dépenses, le budget et la consommation des ménages. Or, si plus d'une centaine d'enquêtes ont bien été réalisées dans la région au cours de cette période, ce qui dénote un effort remarquable pour une période de crise économique, on ne dispose par pays que de peu de points de référence. Seuls quelques pays ont réalisé plusieurs enquêtes nationales comme la Côte d'Ivoire (en 1979, de 1985 à 1988, en 1995 et 1996), le Ghana (1987, 1989, 1991, 1997) ou encore la Mauritanie (1987, 1989, 1992, 1993, 1995)[2].

La plupart d'entre eux n'ont connu qu'une seule enquête nationale (notamment l'Afrique du Sud, le Botswana, le Burkina Faso), voire deux (Angola, Burundi, Malawi, Mali, Tanzanie), avec parfois une compensation par la répétition d'enquêtes ciblées (Bénin, Cameroun, Côte d'Ivoire, Madagascar).

Parallèlement à cette rareté des données, l'insuffisante standardisation dans les méthodes utilisées pose de multiples problèmes de comparaison des données nationales et de constance dans la collecte des données, qui s'ajoutent aux arbitrages entre analyse en termes de dépenses ou de revenus, au niveau du ménage ou de l'individu, etc. Par contre, on dispose de séries chronologiques du produit intérieur brut réel pour la plupart des pays sur l'ensemble de la période pour mesurer la croissance. Malgré ses insuffisances, cet indicateur donne une idée générale de l'évolution macroéconomique d'un pays.

---

[1] L'analyse en termes de croissance se restreint à cette période compte tenu des informations comparables dont nous disposons. Lorsque les données le permettent, une plus longue période de référence est prise en compte.

[2] Également la Gambie (1992, 1993, 1994), le Kenya (de 1981 à 1983, en 1992 et 1994), le Nigeria (1985, 1989, 1992, 1993, 1996), l'Ouganda (1989, 1992, 1993, 1994), la Zambie (1991, 1992, 1993, 1996), le Zimbabwe (1990, 1995, 1996).

Une croissance trop faible pour maintenir le niveau de vie

En premier lieu, il convient de remarquer que l'évolution du PIB réel, qui retrace la richesse nationale, a été positive entre 1980 et 1995 dans la majorité des pays, soit 40[3] sur les 46 pour lesquels nous avons des informations. Seuls six pays ont connu des taux d'accroissement négatifs : la Sierra Leone dont le PIB a stagné sur la période, le Niger, le Zaïre, São Tomé e Principe, le Liberia et le Rwanda dont le PIB réel a décru de plus de 28% en 15 ans. Plus de 25% de la population a ainsi vécu dans des pays à moyenne et forte croissance, et presque 55% dans des pays à faible croissance, la stagnation et la récession économique ne concernant que 20% de la population.

En termes de croissance du produit national, les deux dernières décennies sont donc marquées par une très forte hétérogénéité sur le continent africain. De façon générale, les pays qui ont connu une croissance régulière, plus ou moins forte, sont mieux placés que ceux qui ont connu de grosses fluctuations, souvent liées aux cours des matières premières, les phases de décroissance annihilant alors l'effet des phases de croissance.

Cependant, les conclusions deviennent fondamentalement différentes lorsque l'on prend en compte l'accroissement démographique sur la même période pour en déduire l'évolution du PIB réel par habitant. On constate qu'en moyenne, la population a augmenté de 2,55% chaque année pour l'ensemble des pays, alors que le taux de croissance moyen du PIB réel a été de 2,46%. Il en résulte que l'accroissement de production a été absorbé par un accroissement légèrement supérieur de la population, entraînant une baisse de la richesse par tête. D'autre part, la croissance de la population varie beaucoup d'un pays à l'autre allant de 0,1% en moyenne par an, dans le cas des Seychelles, à près de 3,8 % dans celui de la Gambie.

---

[3] Madagascar, Gabon, Angola, Côte d'Ivoire, Zambie, Togo, (de 0 à 0,6% d'accroissement du PIB réel en moyenne par an sur la période 1980-1995) ; Éthiopie, Afrique du Sud, Somalie, République Centreafricaine, Cameroun, Nigeria, Namibie, Comores, Malawi, Mali, Mozambique, Mauritanie, Burundi, Guinée, Soudan (de 0,6 à 2,75%) ; Sénégal, Tanzanie, Ghana, Bénin, Zimbabwe, Congo, Guinée-Équatoriale, Seychelles, Kenya, Gambie, Burkina Faso, Ouganda, Swaziland (2,75 à 4%) ; Guinée-Bissau, Tchad, Cap-Vert, Lesotho, Maurice, Botswana (de 4 à 8% en moyenne par an).

Ainsi, 31 pays sur les 46 ont connu une évolution négative de la croissance par habitant, représentant plus des deux tiers de l'ensemble[4] et 80% de la population du continent. Sur une période plus longue, de 1970 à 1992, il apparaît que la richesse moyenne par habitant en Afrique subsaharienne s'est accrue de seulement 73 dollars en parité de pouvoir d'achat, alors que, dans le même temps, elle a progressé de 420 dollars en Asie du Sud (correspondant à un taux moyen de 2,3% par an) et de 900 dollars en Asie de l'Est (soit 3,1% par an).

Le niveau de vie s'est donc dégradé pour une proportion importante de la population alors que la plupart des pays ont connu des phases de croissance sur la période. Ce manque de liaison entre les performances macroéconomiques et le vécu des populations se retrouve dans les évolutions de la pauvreté.

Une augmentation de la pauvreté monétaire

La pauvreté monétaire[5] traduit l'insuffisance de moyens monétaires pour acheter les biens et services qui permettent de satisfaire aux besoins de base : se nourrir, se vêtir, se loger, se soigner, s'éduquer et se déplacer.

---

[4] Les pays qui ont connu une forte régression du PIB par tête sur la période 1980-1995 (de -3,6% à -1,5% en moyenne par an de 1980 à 1995) sont le Rwanda, le Niger, la Côte d'Ivoire, le Zaïre, Madagascar, le Gabon, São Tomé, la Zambie, le Togo, le Liberia, la Sierra Leone, l'Angola, qui représentent 20% de la population du continent. Le Cameroun, le Nigeria, l'Afrique du Sud, le Malawi, l'Éthiopie, le RCA, la Namibie, les Comores, le Mali, le Burundi, la Somalie, la Gambie, la Tanzanie, la Mauritanie, la Guinée, le Ghana, le Bénin, le Zimbabwe et le Sénégal ont vu leur PIB par tête varier entre -1,5% et 0%, soit une chute du niveau de vie qui concerne 60% de la population. Quelques pays ont connu une faible croissance du PIB par tête (de 0 à 0,6% en moyenne par an) : le Congo, le Kenya, le Soudan, le Mozambique. Enfin, le Swaziland, le Burkina Faso, l'Ouganda, la Guinée-Équatoriale, le Tchad, les Seychelles, la Guinée-Bissau, le Lesotho et le Cap-Vert ont eu une croissance moyenne du produit par habitant de 0,6 à 3,2%. L'île Maurice et le Botswana ont eu une plus forte croissance par tête : de 3,2 à 5% en moyenne annuelle sur la période.

[5] On mesure cette forme de pauvreté par référence à un seuil de revenu (ou de consommation) au-dessous duquel on est considéré comme pauvre. En comptabilisant le nombre de pauvres au-dessous de ce seuil, on obtient alors une mesure de l'incidence de la pauvreté absolue. Ce seuil devient relatif lorsqu'il s'exprime comme une part du revenu moyen ou comme un pourcentage de la population. La profondeur de la pauvreté appréhende les écarts de revenu au seuil de pauvreté.

Les études spécifiques par pays ont mis en évidence des phases d'augmentation de la pauvreté comme au Bénin (1986-96), au Cameroun (1984-96), ou encore en Côte d'Ivoire (1985-92 et 1993-95)[6], mais aussi des phases de diminution de la pauvreté comme en Éthiopie en milieu rural (1989-94), au Ghana (1987-92), en Guinée (1991-96), en Tanzanie (1983-91).

Sur la base d'une ligne de pauvreté à un dollar par jour et par personne[7], on estimait en 1993 à 220 millions le nombre de personnes pauvres en Afrique subsaharienne (soit 39,1% de la population), au lieu de 180 millions en 1987 (38,5%). Cette tendance à la hausse fait qu'environ 40% de la population, en majorité en zone rurale, vit actuellement dans une situation de forte précarité.

Sur l'ensemble des régions en développement, on note pourtant une légère baisse entre 1987 et 1993 à la fois pour l'incidence (de 31% à 29%) et la profondeur de pauvreté calculées à partir de la même ligne de pauvreté. Malgré cette tendance, la plus forte concentration de la pauvreté se trouve en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud.

La croissance tend à réduire la pauvreté

Malgré le petit nombre de périodes d'observation, un certain nombre de constats, à défaut de corrélations, ont été faits quant aux relations entre la croissance, exprimée par le PIB par tête, et la pauvreté monétaire.

Des études menées au cours des années 1990 sur quelques pays africains montrent qu'en période de croissance, la pauvreté a baissé : au Ghana entre 1988 et 1992, au Nigeria entre 1985 et 1992, en Tanzanie entre 1983 et 1991. Symétriquement, une augmentation de la pauvreté a pu être constatée durant des phases de décroissance du PIB par tête comme en Côte d'Ivoire entre 1985 et 1992, au Bénin entre 1986 et 1996, au Cameroun de 1987 à 1994, à Madagascar de 1960 à 1995.

Par contre, aucune situation de diminution de la pauvreté en période de récession n'a pu être constatée en Afrique. On observe cependant des augmentations de la pauvreté en période de faible croissance (Côte d'Ivoire, 1993-95, Tanzanie, 1993-95, Ouganda, 1989-95) mais aussi,

---

[6] Mais aussi en Guinée (1986-89), à Madagascar (1960-95), au Malawi (1988-94), au Mali (1988-94), en Ouganda (1989-95), en Tanzanie (1993-95), au Sénégal (1960-94), au Soudan (1991-95) et au Zimbabwe (1991-95).

[7] La fixation d'un tel seuil présente l'avantage de pouvoir comparer les pays entre eux ou de suivre l'évolution dans le temps d'un pays sur des bases comparables.

plus rarement, en période de forte croissance (Soudan, 1991-96). Il semble donc qu'il existe bien une relation entre la croissance et la diminution de la pauvreté, mais on ne peut pas affirmer qu'elle est systématique.

De notables mais fragiles améliorations dans les conditions de vie

Il reste, cependant, que la seule mesure monétaire donne une image trop réduite de la pauvreté[8]. En effet, les situations de grande pauvreté résultent d'un enchaînement de précarités qui affectent plusieurs domaines de l'existence – par exemple la santé à travers l'accès aux soins, l'éducation – sont persistantes et compromettent les chances d'assumer à nouveau ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même dans un avenir prévisible.

Des indicateurs socio-économiques comme le taux de mortalité infantile, l'espérance de vie à la naissance ou encore le taux de scolarisation retracent mieux l'évolution de la satisfaction des besoins essentiels dans le long terme et donc la pauvreté structurelle. Ils retracent l'effet d'accumulation des améliorations successives dans les conditions de vie.

L'évolution la plus marquante est celle de l'espérance de vie à la naissance qui a augmenté dans 42 pays sur 46. Si elle est passée, en moyenne, de 48 ans en 1980 à 53 ans en 1995 pour l'Afrique subsaharienne, elle varie de 36 ans en Sierra Leone à 71 ans aux Seychelles et à l'île Maurice en 1996. Au cours des vingt dernières années, dix pays ont connu une évolution négative parmi lesquels la Zambie, l'Ouganda, le Rwanda et le Botswana, en raison notamment de la propagation du virus du sida qui concerne plus de 10% de la population adulte dans 11 pays. La Zambie et le Rwanda ont eu, parallèlement, une forte décroissance du PIB par tête, l'Ouganda se trouvant parmi les pays à moyenne croissance. Les progrès enregistrés ne peuvent masquer le fait que les niveaux d'espérance de vie atteints restent faibles par rapport aux autres continents (Asie de l'Est 68 ans, Asie du Sud 62 ans, Amérique latine 70 ans) et traduisent une situation sanitaire qui reste préoccupante.

Deuxième indicateur important de l'amélioration des conditions de vie, le taux de mortalité infantile a suivi une tendance de baisse quasi générale dans 38 pays sur 45 : il est passé de 115% en 1980 à 93% en

[8] « Être pauvre se traduit en bamananw (Mali) par " avoir les mains vides " indicateur matériel, mais surtout par le manque de père, de tuteur. Les indicateurs sociaux, psychologiques et psychoaffectifs se révèlent plus importants que la possession de biens matériels » (Aminata D,Traoré, *L'étau : l'Afrique dans un monde sans frontières*, Actes Sud).

1995. Quatre pays seulement ont connu une augmentation : la Zambie, le Liberia, le Rwanda et le Congo. On retrouve, comme précédemment, la Zambie et le Rwanda, auxquels se joint le Liberia. Tous ont connu une forte décroissance du PIB par tête, le Congo ayant plutôt connu une stagnation. Notons, cependant, que dans les autres régions en développement, le taux de mortalité infantile a plus fortement baissé passant de 56% à 39% pour l'Asie de l'Est, de 41% à 24% pour l'Asie centrale, de 59% à 33% pour l'Amérique latine et de 120% à 73% pour l'Asie du Sud. En 1996, la mortalité infantile concerne 17 enfants sur 1 000 aux Seychelles et à Maurice, mais encore 133 enfants sur 1 000 au Malawi et en Guinée-Bissau.

En ce qui concerne le taux d'analphabétisme chez les adultes, les informations pour 38 pays sur la période 1985-1995 correspondant au plus fort de la crise économique montrent une diminution dans 26 pays sur 38. Six pays ont connu une aggravation au cours de la décennie : le Niger, le Burundi, la Côte d'Ivoire, le Sénégal, le Botswana et le Lesotho. Or, seuls le Niger et la Côte d'Ivoire se trouvent parmi les pays dont le PIB par tête a fortement décru, le Botswana se trouvant au contraire dans le groupe de tête. Les situations nationales restent très diverses puisqu'en 1995, les taux d'illettrisme vont de 14% de la population adulte au Zimbabwe à 86% au Niger. En 1993, les taux bruts de scolarisation primaire se situent au niveau de la moyenne des pays en développement (107%)[9] pour l'Asie du Sud, l'Amérique latine, légèrement au-dessus de la moyenne pour l'Asie de l'Est. L'Afrique subsaharienne marque un retard important (seulement 67% en 1993) et de plus faibles progrès depuis les années 1970.

L'examen de ces trois indicateurs permet de tirer deux types d'enseignement concernant l'Afrique subsaharienne. Premièrement, à l'exception d'un petit nombre de pays, il y a eu, sur l'ensemble de la période, une amélioration de la plupart des indicateurs de conditions de vie. Deuxièmement, quelques pays qui ont connu une forte décroissance du PIB par tête ont vu ces indicateurs empirer mais le lien avec la croissance n'est pas systématique, notamment en ce qui concerne l'espérance de vie.

Les indicateurs de santé publique comme l'espérance de vie et la mortalité infantile sont déterminés par des facteurs qui sont le résultat de progrès antérieurs – hausse du niveau d'éducation des mères, mise en pratique de progrès médicaux par exemple. Les améliorations globales cons-

[9] Ce taux exprime le nombre d'inscrits dans le premier cycle rapporté au nombre d'enfants de la classe d'âge « normale » correspondante. Il peut être supérieur à 100% parce qu'il comptabilise des enfants qui ont dépassé l'âge d'être en primaire, mais qui sont néanmoins scolarisés, en raison d'un redoublement ou d'une réinscription à la suite d'une interruption.

tatées ne sont donc pas uniquement le reflet d'un éventuel lien avec la croissance économique sur la période étudiée et elles restent fragiles.

Une pauvreté inégalitairement distribuée

Les évolutions positives globales que nous venons de constater résultent de moyennes sur un ensemble de pays. Un tel niveau d'agrégation ne nous permet pas de conclure à une amélioration généralisée des conditions de vie des ménages en Afrique subsaharienne. L'observation immédiate de la réalité sociale dans bon nombre de pays et les analyses plus fines par sous-groupes de population mettent en effet en évidence de très fortes différenciations au niveau des catégories d'individus – riches et pauvres, hommes et femmes, urbains et ruraux, etc., qui appellent à la nécessité d'une prise en compte des inégalités si l'on veut apprécier avec plus d'exactitude les évolutions en cours.

Les indicateurs d'incidence de la pauvreté monétaire calculés par milieux urbain ou rural, par régions et par catégories sociales, mettent en valeur ces inégalités. Ils montrent, de façon générale, une incidence plus grande de la pauvreté en milieu rural qu'en milieu semi-urbain et urbain. Des calculs à partir de lignes de pauvreté nationales donnent des estimations de la pauvreté rurale qui vont de 34% au Ghana (1992), 46% pour le Kenya (1992), 54% au Lesotho (1993) à 61% en Guinée-Bissau (1991), 76% en Sierra Leone (1989) pour atteindre 88% en Zambie (1991). Les politiques publiques mises en œuvre au cours de la période 1980-95 n'ont guère changé ces caractéristiques en termes absolus. Tout au plus ont-elles pu, selon les pays, réduire les écarts relatifs, soit par une réduction de la pauvreté rurale (en Éthiopie par exemple, en Mauritanie de 1990 à 1996), soit en raison d'une augmentation de la pauvreté urbaine comme au Cameroun.

Si la pauvreté demeure dominante dans les zones rurales, elle s'est très fortement accrue dans les centres urbains, entraînant l'émergence de formes d'exclusion sociale, comme l'augmentation du nombre d'enfants vivant dans la rue, de familles monoparentales, de délinquants juvéniles, etc. Les mécanismes selon lesquels la croissance économique fait glisser la pauvreté des zones rurales aux zones urbaines, à travers la montée des inégalités, demandent à être examinés avec plus d'attention[10].

[10] L'enquête de 1995-96 en Mauritanie montre que dans la capitale Nouakchott, près de la moitié des jeunes sont sans emploi, quel que soit leur niveau de vie. Il existe une relation étroite entre chômage et pauvreté en milieu urbain.

Les inégalités, un frein à la diminution de la pauvreté ?

Le maintien de fortes inégalités de revenu

On mesure les inégalités monétaires en utilisant deux types d'instruments : la courbe de distribution qui montre comment se répartit la consommation (ou le revenu) dans la population et des indicateurs qui, au moyen d'un chiffre unique, caractérisent le niveau d'inégalité, le plus couramment utilisé étant le coefficient de Gini[11]. Le découpage de la courbe de distribution en quintiles, ou en déciles, permet de voir comment se répartissent les parts de revenu à travers des groupes de population de même taille, allant des plus pauvres aux plus riches. On peut ainsi comparer, pour chaque pays, la part de revenu des 20% les plus pauvres (1er quintile) à celle des 20% les plus riches (5^{e} quintile) et voir comment cette répartition évolue dans le temps.

Pour l'Afrique subsaharienne, nous disposons de données sur les inégalités pour 30 pays[12]. Les inégalités y sont élevées puisque le coefficient de Gini moyen était de 50 en 1960 et se maintient autour de 47 dans les années 1990. Le continent présente une forte hétérogénéité puisque ses valeurs s'étendent de 28,9 pour le Rwanda à 62,3 pour l'Afrique du Sud.

Sur la période 1960-1996, les valeurs du coefficient de Gini ou des parts de revenus des ménages montrent une tendance à un faible tassement des inégalités au cours des trois premières décennies, au profit des classes pauvres et moyennes et une augmentation au cours des années 1990 au détriment des mêmes classes.

---

[11] Le coefficient de Gini traduit l'écart entre une distribution uniforme théorique des revenus et la distribution effectivement ajustée sur les données recueillies. Sa valeur s'étend de 0, pour l'égalité absolue, lorsque chaque individu ou ménage reçoit une part identique du revenu, à 100, lorsqu'une personne ou un seul ménage reçoit la totalité du revenu.

[12] Notons qu'en Amérique latine, le coefficient de Gini moyen est passé de 53 à 49 au cours des trois dernières décennies, allant de 42 pour la Bolivie à 57 pour le Brésil. En Asie de l'Est et du Sud-Est, il se maintient autour de 38 variant de 30 pour Taiwan à 50 pour la Malaisie. Enfin, pour les pays développés, caractérisés par de faibles inégalités, il se situe autour de 34.

Tableau 1

Évolution des inégalités de revenus en Afrique subsaharienne

	Moyenne	**1960-1970**	**1970-1980**	**1980-1990**	**1990-1996**
Coefficient de Gini	46,05	49,90	48,19	43,46	46,95
1er quintile	5,26	2,76	5,10	5,70	5,15
2e quintile	8,89	2,55	6,93	10,04	8,94
3e et 4e quintiles	34,06	32,72	32,15	35,40	33,54
5e quintile	51,79	61,97	55,82	48,86	52,37

Source : Deininger K. et Squire L., 1996.

Les informations plus détaillées dont on dispose pour certains pays ne confirment que partiellement cette tendance. La Côte d'Ivoire sur la période 1985-88 et le Zimbabwe entre 1980 et 1990 ont connu une baisse des inégalités au bénéfice des pauvres et des classes moyennes. Ce fut aussi le cas pour le Cameroun (1983-96), le Ghana (1988-92), l'île Maurice (1980-91) et le Niger (1990-92). Par contre, les inégalités ont augmenté en Ouganda (1989-1992) et au Nigeria (1986-92).

Ces différences peuvent être le résultat des politiques mises en œuvre. Ainsi, on peut penser que le socialisme qui a marqué la Tanzanie (1977-1993) et la Zambie (1976-91) a favorisé une baisse des inégalités au profit des classes pauvres et moyennes. Mais elles peuvent aussi être le fait de l'alternance de phases de croissance et de décroissance économique au cours d'une même période.

En se référant à un large ensemble de pays issus de tous les continents, les études récentes mettent en évidence deux évolutions globales majeures. Premièrement, les inégalités dans la répartition des revenus sont relativement stables dans le temps à l'intérieur d'un même pays ou d'une région, indépendamment des variations considérables du revenu global qui ont été enregistrées. Deuxièmement, il existe de fortes variations d'inégalités entre pays ou régions à une période donnée, mais leur classement en termes d'inégalités est très stable dans le temps.

La croissance accroît-elle les inégalités ?

Il existe une longue tradition de travaux empiriques sur la relation entre la croissance et les inégalités. Selon Kuznets, les inégalités

devraient croître avec l'augmentation des revenus aux premiers stades du développement, puis décroître à des niveaux de revenu par tête plus élevés. Il attribue cette évolution à la réduction de la part du secteur agricole – secteur traditionnel à faible productivité – dans l'économie et à son remplacement par des activités urbaines à forte productivité générant de fortes inégalités de revenu. Cette relation, qui semble avoir été confirmée sur la période 1960-1970, est actuellement remise en cause à partir de l'analyse des données de nombreux pays.

Sur des données uniquement africaines, l'existence d'une telle relation entre croissance et inégalités se trouve infirmée. Pour les quelques pays africains dans lesquels les inégalités sont mesurées à au moins deux périodes différentes, on trouve les résultats suivants : dans les trois pays où le revenu par tête a augmenté, les inégalités ont augmenté (Seychelles, 1978-1984) ou ont baissé (Ghana, 1988-1992, Maurice, 1980-1991). Dans les pays qui ont connu une stagnation du revenu par tête, les inégalités ont baissé (Mauritanie, 1988-1995, Tanzanie, 1977-1993). Dans les pays où le revenu par habitant a chuté, les inégalités ont augmenté (Nigeria, 1986-1992, Ouganda, 1989-1992, Zambie, 1991-1996) à l'exception de la Côte d'Ivoire (de 1985 à 1988).

Ces quelques exemples suffisent à montrer qu'il n'existe pas de relation systématique entre la croissance et l'évolution des inégalités de revenu. En réalité, le processus de croissance peut produire en lui-même différents schémas inégalitaires. Le facteur qui détermine si les inégalités augmentent ou décroissent ne semble donc pas être le taux de croissance économique ou le stade de développement, mais plutôt le type de croissance retenu.

L'influence des inégalités sur la pauvreté

L'impact de la croissance économique sur le niveau de pauvreté dépendra, d'une part, de son effet sur le revenu moyen et, d'autre part, de son effet sur l'inégalité. Des mesures de la sensibilité de la pauvreté par rapport à la croissance et à l'inégalité permettent alors de voir si un accroissement moyen de la consommation ou du revenu tend à réduire la pauvreté tandis qu'à l'inverse, une augmentation de l'inégalité tend à l'accroître.

Le cas de la Côte d'Ivoire entre 1985 et 1988 est, sur ces questions, riche d'enseignement. Il montre que l'augmentation de la pauvreté est essentiellement le résultat de la baisse du PIB par tête, la réduction des inégalités ayant plutôt eu pour effet de contribuer à la réduction de la pauvreté, et surtout de l'extrême pauvreté. Ainsi, s'il n'y

avait pas eu de croissance négative, la pauvreté aurait quand même baissé de 20%, et l'extrême pauvreté de 40%, par le seul fait de la réduction des inégalités. Cet effet est plus marqué chez les producteurs de cultures d'exportation et dans les villes moyennes que dans la région la plus pauvre, la Savane, qui fut la seule à connaître un accroissement des inégalités. De même, à Madagascar de 1962 à 1980, l'augmentation de la pauvreté rurale est essentiellement due à l'augmentation des inégalités dans la distribution des revenus ruraux, alors que la croissance de la pauvreté urbaine résulte de performances médiocres en termes de croissance.

Ces résultats montrent simplement que pour réduire la pauvreté au niveau global, il faut, parallèlement à une relance de la croissance, mettre en place des politiques géographiquement différenciées capables de réduire les disparités sectorielles.

Une étude effectuée sur plusieurs capitales africaines montre que les niveaux de pauvreté sont plus sensibles à la variation des inégalités de revenu qu'à la variation des revenus. Ainsi, pour l'ensemble formé d'Abidjan, Bamako, Conakry, Ouagadougou et Yaoundé, toute élévation de 1% du coefficient de Gini se traduit par une augmentation de la pauvreté comprise entre 2 et 7%, alors que l'accroissement du revenu moyen n'entraîne qu'une augmentation de 0,5 à 1,3% de la pauvreté. A Yaoundé, un accroissement du revenu moyen de 1% n'induit une réduction du ratio de pauvreté que de 0,75%.

Dès lors, la pauvreté peut s'accroître si l'inégalité des revenus s'accentue au cours du processus de croissance. Pourtant, l'exemple du Gabon sur la période 1991-94 montre que le taux de pauvreté réagit très faiblement aux variations de croissance et d'inégalités. Ce pays fortement inégalitaire illustre bien le fait que le mécanisme supposé automatique de diffusion des gains de la croissance dans les différents segments de la population n'est pas vérifié puisqu'une partie de la société n'a qu'un accès limité, voire nul, aux ressources, aux services de base et aux opportunités de production. Il apparaît que les inégalités dans la distribution des revenus sont en large partie la résultante des facteurs structurels spécifiques à chaque économie nationale.

Des inégalités structurelles à l'origine des inégalités de revenu

L'inégalité monétaire ne représente qu'un aspect des inégalités. L'inégalité des conditions de vie résulte de facteurs structurels qui, à travers l'insuffisance d'infrastructures et d'équipements, rendent difficile l'accès aux soins, aux transports, à l'emploi, à l'éducation et

engendrent des situations de chômage, d'insécurité alimentaire, d'exclusion, etc. Elle traduit donc l'inégale possibilité offerte à chacun d'accéder à des services collectifs permettant de satisfaire aux besoins fondamentaux.

Rapportées au PIB, les dépenses d'éducation et de santé se sont accrues au cours du temps dans la plupart des régions en développement[13]. En revanche, en Afrique subsaharienne, les dépenses réelles par habitant ont baissé depuis le milieu des années 1980. Dans le même temps, une forte proportion des dépenses de santé a été allouée aux soins curatifs[14] (hospitalisation, équipement médical) qui bénéficient proportionnellement plus aux catégories aisées de la population, ainsi qu'aux niveaux éducatifs post-secondaires[15], ce qui contribue au renforcement des inégalités. Seules une concentration des efforts budgétaires sur les niveaux éducatifs primaire et secondaire et une amélioration de l'accès aux soins préventifs pour les plus défavorisés permettraient de réduire ces inégalités et de lutter contre la pauvreté.

Les évolutions sur le marché du travail constituent un autre volet explicatif des inégalités qui concerne à la fois les structures et les politiques économiques. Les années récentes de crise qu'ont connues la plupart des pays africains avec leur cortège de réformes structurelles concernant le marché du travail ont souvent mis à mal l'adéquation entre qualification et emploi. Les jeunes diplômés qui auparavant avaient une certaine garantie de trouver un emploi public ou formel se voient obligés d'exercer une activité informelle moins rémunératrice. De plus, les cas du Mali (1991), de l'Éthiopie (1992) et du Cameroun (1991 et 1996) montrent que les licenciements de la fonction publique ont parfois constitué un facteur aggravant des inégalités par leur effet dépressif sur les salaires de tous les travailleurs, même si les licenciés n'appartenaient pas aux catégories les plus pauvres. De manière plus générale, l'inégal accès aux opportunités d'emploi peut résulter d'un manque de « capital

---

[13] En 1960, la part des dépenses publiques d'éducation était de 2,5% du PIB en Asie de l'Est, 2,4% en Afrique subsaharienne, 2,2% dans les autres pays en développement. Les trois décennies suivantes sont caractérisées par une augmentation sensible des parts budgétaires du poste éducation dans toutes les régions : en 1989, la part du PIB est de 4,1% en Afrique, 3,7% en Asie de l'Est et seulement de 3,6% dans les autres pays en développement.

[14] En 1994, elles sont estimées à 60% des dépenses totales sur un échantillon de 7 pays (UNESCO et Banque mondiale).

[15] Environ 25% des dépenses totales d'éducation sur un échantillon de 9 pays (*op. cit*).

social » des plus pauvres en termes d'éducation, de relations, d'informations.

D'autre part, la prédominance du secteur agricole dans l'économie de beaucoup de pays d'Afrique subsaharienne, autant du point de vue des revenus que de l'emploi, fait que l'agriculture reste la source de revenu la plus importante pour les pauvres ruraux malgré le développement du salariat et de l'auto-emploi informel. Or, les études empiriques sur les inégalités montrent que plus l'agriculture est importante dans une économie (en production ou en emploi), moins les inégalités sont fortes. Le caractère dual d'une économie constitue un facteur explicatif robuste des différences d'inégalités entre pays et de la persistance de la pauvreté dans certains pays en développement. Il justifie les politiques orientées vers le secteur agricole qui visent à réduire le différentiel de productivité ou de revenu entre ce dernier et le reste de l'économie.

Enfin, comme seule une petite fraction des pauvres ruraux – et des non-pauvres – sont engagés comme salariés[16], un déterminant essentiel des inégalités tient à la distribution du « patrimoine » dont disposent les ménages pour travailler : locaux, équipement, terres cultivables. En ce sens, l'accès encore limité au crédit des plus pauvres conditionne leur capacité à financer des investissements dans des projets (éducation, logement, cheptel, etc.) pourtant porteurs d'amélioration de leurs conditions de vie et à moyen terme de croissance. D'où l'importance des efforts à faire pour soutenir le secteur informel à travers les microcrédits. L'impact des inégalités dans la distribution des actifs, notamment la terre, sur la croissance semble plus systématique que celui des inégalités de revenu, la distribution des terres étant plus concentrée et caractérisée par de plus grandes variations entre pays que les données sur les revenus[17].

---

[16] Au Ghana par exemple, 4,1% de la force de travail de la catégorie du quintile de revenu le plus bas est salariée contre seulement 11,3% pour les quintiles supérieurs. En Côte d'Ivoire, les chiffres sont respectivement de 1,3% et de 5,5% (Sahn, Dorosh, Younger, 1996).

[17] Par exemple, la situation du Zimbabwe est telle que 4 000 fermiers blancs possèdent 30% des terres agricoles parmi les plus fertiles du pays, alors que des millions d'Africains s'entassent dans des terrains communaux pauvres. La question cruciale de la redistribution des terres n'est pas sans poser de multiples problèmes sociaux et financiers (*Actualité africaine*, avril 1999).

Conclusions et éléments pour l'élaboration des politiques économiques

L'insuffisance des résultats statistiques explique la difficulté à mettre clairement en valeur les relations entre croissance, pauvreté et inégalités pour en tirer les conclusions opérationnelles qu'exige l'élaboration des politiques économiques. Les données de cadrage macroéconomique (PIB, consommation par tête) ne peuvent fournir que des indications d'ordre général. Les informations issues d'enquête, si elles demeurent indispensables, sont souvent peu fréquentes et tendent à privilégier les aspects monétaires. Quant aux informations socio-économiques, elles sont rarement disponibles sous une forme désagrégée par régions et par catégories sociales pour permettre des comparaisons.

Néanmoins, on peut donner des éléments de réponse aux deux questions présentées en introduction. Tout d'abord, la crise économique qui a suivi le *boom* des matières premières dans les années 1970 s'est bien traduite par une baisse de croissance par tête – mais non en valeur absolue – dans la majorité des pays et une montée correspondante de la pauvreté malgré l'amélioration régulière de certains aspects des conditions de vie. Cette augmentation de la pauvreté s'est effectuée de façon fortement inégalitaire, certaines régions et certains groupes sociaux étant plus touchés que d'autres. La montée des inégalités monétaires n'est pourtant pas nécessaire à la croissance, elle tendrait même plutôt à en freiner la reprise et s'avère préjudiciable à la réduction de la pauvreté monétaire. La persistance des inégalités de revenu ou de possession d'actifs qui empêche un nombre croissant de pauvres de bénéficier des richesses créées résulte à la fois des structures économiques et de choix politiques.

Face à ces constats, quelles recommandations de politique économique peut-on proposer sachant que la croissance semble avoir repris depuis 1995[18] et le revenu par habitant commence à se redresser de manière perceptible dans un certain nombre de pays ?

La première consiste à s'assurer du maintien de cette tendance de croissance sur le long terme et donc à dégager des ressources d'investissement privées comme publiques. Investissements qui doivent concerner tant le capital physique et financier (accès au crédit) que naturel (gestion des ressources), humain (nutrition, santé, éducation) ou social (innovation sociale, information et justice). Or, les ressources disponibles sont en large partie affectées au remboursement de la dette extérieure plutôt qu'aux diverses formes d'investissement nécessaires à une amélioration des conditions de vie. Un changement de priorités est

[18] 4% de croissance moyenne du PIB réel sur l'ensemble des pays selon les estimations de la Banque mondiale.

nécessaire pour ne pas hypothéquer les perspectives des générations futures et permettre, d'ores et déjà, un développement qui intègre les capacités et les innovations humaines présentes.

D'autre part, la réduction de la pauvreté dépend des retombées de la croissance sur les régions et les catégories de population les plus pauvres. La seconde recommandation concerne donc la mise en place de mesures spécifiques pour réduire la pauvreté des groupes sociaux marginalisés qui risquent de ne pas bénéficier d'une reprise de la croissance sur des bases plus équitables. Ceci en raison soit de difficultés structurelles d'accès au marché du travail, soit de handicaps personnels ou sociaux. La mise en place de réseaux d'aide sociale et de filets de sécurité particuliers peut être une réponse[19]. Ce qui importe davantage réside dans la nécessité d'une participation active des populations les plus défavorisées, que ce soit en zone rurale à travers les groupements d'initiatives communes par exemple ou en zone urbaine grâce à des initiatives du type travaux publics (exemple des projets AGETIP au Sénégal). Une condition de réussite réside dans le fait que ces initiatives répondent à des besoins effectivement exprimés par les populations concernées et ne dépossèdent pas l'État de ses prérogatives en matière de prise de décision au profit des agences créées à cet effet.

Enfin, on a vu que si la croissance s'accompagne d'une détérioration de la distribution des revenus, la pauvreté continue de s'accroître. La troisième priorité consiste donc à mettre en place, en parallèle à la relance de la croissance et à la lutte contre la pauvreté, des politiques de redistribution qui concerneront non seulement les inégalités de revenus mais également celles qui ressortent de la possession des actifs et de l'allocation des ressources publiques. Ces politiques devront être capables d'intégrer les processus de redistribution traditionnel (systèmes de transerts, de droits et d'obligations, de gestion collective villageoise) et d'encourager les plus riches à l'investissement et à la consommation locales.

Reste qu'il est plus aisé de générer de la croissance que de réduire les inégalités de revenu, a *fortiori* les inégalités structurelles. La lutte contre les inégalités en termes de capital social passe par la poursuite du processus de démocratisation et de participation croissante des populations concernées. Elle doit pour cela favoriser l'égal accès à l'information et à la justice pour tous, s'attacher à lutter contre les inégalités de pouvoir issues de la possession des ressources productives.

---

[19] Cependant, les effets pervers des programmes ciblés sur les plus pauvres ont démontré que ce type de politique n'est pas la panacée : difficulté d'identification des populations bénéficiaires, exclusion d'autres groupes, division des populations entre pauvres et très pauvres, substitution aux dépenses publiques de base, etc.

3

Nutrition et pauvreté

Bilan comparatif des enquêtes anthropométriques en Afrique subsaharienne au cours des deux dernières décennies

Bernard Maire, Francis Delpeuch,
Yves Martin-Prével, Thierry Fouéré

Les concepts de malnutrition et de pauvreté, et la relation entre les deux, ont fait l'objet de débats récurrents au niveau international ces quinze dernières années. L'enjeu est important car il implique des politiques et programmes d'intervention très coûteux, et il concerne une fraction significative de la population mondiale (Pinstrup-Andersen, 1987 : 69-86 ; ACC/SCN, 1997). Il existe de fait une certaine correspondance, à un niveau agrégé, entre la situation économique d'un pays et son taux moyen de malnutrition ; de là une idée couramment exprimée que seuls des programmes de lutte contre la pauvreté ou l'amélioration de l'économie sont à même de faire reculer la malnutrition. Pour d'autres, la malnutrition n'est pas forcément une conséquence inéluctable de la pauvreté et peut être diminuée par des actions spécifiques, sans attendre une amélioration induite par le développement économique. La lutte contre la malnutrition pourrait même favoriser le développement.

Nous allons examiner successivement ce que l'on entend par « malnutrition » et les indicateurs disponibles pour la mesurer, leurs intérêts et leurs limites. Nous verrons ensuite quelle est la situation actuelle dans le monde, son évolution depuis deux décennies et la place particulière qu'occupe l'Afrique au sud du Sahara. Puis nous examinerons en parallèle l'évolution de différents indicateurs socio-économiques révélateurs de l'état de crise qu'ont subi à des degrés divers les pays de la région. Ce genre d'analyse reste toutefois délicat par suite des difficultés à se procurer les données pertinentes pour des périodes définies : par exemple un choix limité de pays, ou encore l'absence de désagrégation entre urbain et rural ou par province. De même, il est difficile de distinguer les effets spécifiques de différents facteurs de crise économique, comme les chocs climatiques ou énergétiques, les modifications des termes de l'échange, les modes de gestion inadaptés ou les ajustements sectoriels et structurels.

Indicateurs de malnutrition

La malnutrition, résultante primaire de régimes alimentaires déficients et/ou de problèmes de santé, conduit successivement à des retards de croissance intra-utérins et à une proportion élevée de faibles poids de naissance ; à des insuffisances de croissance pondérale et staturale et à un excès de mortalité chez les jeunes enfants ; à des retards de développement chez les grands enfants et les adolescents (capacités physiques et mentales, maturation sexuelle) ; à de la maigreur chez les adultes. Le rendement physique et l'attention des travailleurs, les activités familiales des femmes et les activités sociales de tous peuvent être en partie compromis (FAO et OMS, 1992).

Il n'existe pas d'indicateur unique de *l'état nutritionnel* en soi ; on utilise donc des mesures approchées, qui nous renseignent sur l'état nutritionnel *via* son implication dans les différents processus ou fonctions physiologiques : taux de nutriments ou de produits biologiques associés (hémoglobine par exemple), croissance, composition corporelle, niveau de capacité physique, mentale ou immunitaire. Si certaines de ces mesures restent assez complexes et encore peu utilisées en dehors d'enquêtes à des fins de recherche, par chance on dispose de mesures anthropométriques relativement simples à réaliser (OMS, 1995), qui reflètent de façon synthétique l'évolution nutritionnelle des individus et qui sont de plus en plus disponibles à l'échelle des populations dans la

mesure où elles sont largement mises en œuvre par la plupart des services de santé.

Chez les jeunes enfants, on distingue classiquement trois indices basés sur le poids et la taille : le « poids-taille », qui apprécie le degré de maigreur ; l'indice « taille-âge » qui apprécie le retard de croissance staturale ; et enfin le « poids-âge » qui représente une combinaison des deux. Ces indices s'expriment en z-score par rapport à une courbe de référence internationale unique, ajustée pour l'âge et le sexe, car on considère que tous les enfants dans le monde ont un potentiel de croissance identique ; on fixe le seuil des valeurs anormales à -2 z-score.

La maigreur chez un enfant peut augmenter ou diminuer rapidement en fonction de l'état de santé ou de la quantité d'aliments ingérés ; ainsi, dans une population, l'augmentation de la prévalence de maigreur va refléter de manière sensible et rapide l'évolution de la situation du groupe, saisonnière par exemple. Mais les variations sur le long terme sont plus difficiles à interpréter en l'absence de séries continues.

Le retard de croissance staturale, qui s'installe précocement, est progressif, cumulatif, et ne diminue que lentement ; il peut persister au cours de toute l'enfance et de l'adolescence jusqu'à l'âge adulte. Les raisons précises en sont encore mal connues et variables : déficit alimentaire chronique en énergie, divers micronutriments et certains acides aminés, ou encore influence des infections chroniques ; elles diffèrent sans doute d'un endroit à un autre. En revanche, il est clair que les variations suivent assez bien les modifications des circonstances de vie en général. Ainsi, dans une population, une augmentation de prévalence indique une dégradation chronique de la variété de l'alimentation, des soins médicaux, de l'hygiène de l'habitat, du climat familial.

En ce sens, il s'agit d'un indicateur complexe, multifactoriel, stable, qui permet de juger sur le fond de l'évolution d'un ensemble de facteurs de vie des familles (Beaton *et al.*, 1990). C'est l'indicateur le plus synthétique et c'est la raison pour laquelle il supplante progressivement l'indicateur « poids-âge ». Si les conséquences en matière de morbidité et mortalité sont moindres que celles liées à la maigreur, il est démontré en revanche que ce retard de croissance signe un délai de développement physique comme mental, qui peut se traduire ultérieurement par un retard scolaire. L'OMS considère ainsi qu'il s'agit d'un indicateur critique d'équité en matière d'alimentation et de santé, permettant d'évaluer les zones ou pays prioritaires pour l'allocation de ressources supplémentaires. Dans ses objectifs de santé révisés pour 2020, l'OMS vient d'ailleurs de fixer comme but à atteindre en matière de nutrition des jeunes enfants l'abaissement au-dessous de 20% de la prévalence du retard statural dans tous les pays. D'où encore la prise en

compte actuellement de cet indicateur dans les séries de données de développement sanitaire et économique comme l'indice composite de développement humain des Nations unies.

De même, chez l'adulte, il est possible de mesurer rapidement un indice de masse corporelle (reflétant maigreur comme surcharge) par le rapport du poids sur le carré de la taille (Shetty, James, 1994). Il est de plus en plus considéré comme un indice de niveau de vie des populations, au moins dans les régions comme l'Afrique subsaharienne qui n'ont pas encore amorcé globalement une transition nutritionnelle. Malheureusement, la prise en compte de cet indicateur dans des séries régulières est trop récente pour pouvoir se livrer à des analyses de tendance fiables.

Pour autant, l'utilisation des seules données de malnutrition des jeunes enfants reste pertinente en ce qui concerne la crise économique et ses effets. Il est indéniable que les jeunes enfants représentent le groupe le plus vulnérable en termes de santé et nutrition, et que leur état nutritionnel se détériore dès lors que les conditions de vie d'un ménage ne sont pas bonnes. Une étude mondiale récente sur les facteurs explicatifs des disparités des prévalences de maigreur et retard de taille des jeunes enfants entre pays et régions, a bien montré le lien étroit avec les disponibilités alimentaires, les dépenses de santé, le taux d'illetrisme ou le produit national brut des pays. Mais il subsiste au final des facteurs propres à chaque pays, voire à chaque province ou région écologique, ce qui suggère que les interventions doivent prendre en compte ces trois niveaux : situations internationale, nationale et locale, pour réduire de façon substantielle ces problèmes de malnutrition au niveau de l'ensemble des foyers (Frongillo, de Onis, Hanson, 1997 : 2302-2309).

Situation comparée en Afrique et dans le reste du monde

Les données les plus récentes ont été publiées et commentées par le sous-comité des Nations unies pour la nutrition en 1997 (ACC/SCN, 1997). Le tableau 1 présente les données comparatives par grandes régions du monde et l'évolution entre 1980 et 1995 par années agrégées, en tenant compte des différentiels de population. La prévalence globale du retard de taille des jeunes enfants dans le monde (Chine exceptée), en 1995, est de 39,9%, soit en légère diminution depuis les années 1980. Le nombre correspondant d'enfants, du fait de l'accroissement de la population, est en légère augmentation, ce qui donne une estimation de

185 millions environ. C'est l'Asie du Sud qui a les prévalences les plus élevées (53,4%), avec une réduction progressive, mais qui représente toujours environ 90 millions d'enfants depuis les années 1980. L'Afrique au sud du Sahara vient immédiatement après avec 39,4%, à peu près au même niveau que l'Asie du Sud-Est (38,3%). Les deux géants de l'Afrique que sont le Nigeria et l'Éthiopie contribuent à eux seuls pour près de la moitié au nombre total d'enfants mal nourris de ce continent.

Tableau 1

Évolution de la malnutrition (retard de croissance) dans les différentes régions du monde

Région	Prévalence (%)				Nombre d'enfants (millions)				% de variation
	1980	1985	1990	1995	1980	1985	1990	1995	1980-95
Afrique du Nord et Moyen-Orient	30,8	25,9	23,0	22,2	11,4	11,0	10,9	10,9	-4
Afrique au sud du Sahara	37,4	38,1	38,7	39,4	26,3	30,8	36,2	42,6	+62
Asie du Sud	66,1	61,9	57,7	53,5	88,9	93,2	91,5	89,9	+1
Asie du Sud-Est	51,9	47,3	42,8	38,3	35,6	32,8	30,1	30,2	-1
Amérique centrale & Caraïbes	31,6	30,4	29,1	27,8	5,4	5,5	5,6	5,6	+4
Amérique du Sud	25,0	21,0	16,9	12,9	8,3	7,3	5,9	4,6	-44
Chine	--	--	31,4	--	--	--	36,1	--	--
Ensemble (sauf Chine)	48,8	45,6	42,5	39,9	175,8	180,7	180,3	183,9	+5

Source : ACC/SCN 1997.

Mais ce qui frappe, c'est que la plupart des régions du monde ont enregistré une diminution plus ou moins marquée de leur prévalence depuis les années 1980, alors que c'est le phénomène inverse qui se produit pour l'Afrique : stagnation, voire légère augmentation en pourcentage. La résultante en est une augmentation de plus de 60% du nombre d'enfants mal nourris. Cette évolution unique ne laisse pas d'interpeller depuis de nombreuses années. De ce point de vue, l'Afrique est en crise et prend un retard considérable. Même si les facteurs climatiques saisonniers ou de sécheresses pluriannuelles expliquent une part de ces pro-

blèmes, ceux-ci ne sont pas confinés aux seuls pays concernés ; il s'agit d'un phénomène de nature beaucoup plus générale. On est encore très loin, actuellement, de l'objectif d'un maximum de 20% fixé par l'OMS pour l'horizon 2020.

En ce qui concerne la maigreur, on constate des prévalences très élevées en Asie du Sud, où se concentre la part la plus importante de la malnutrition des enfants dans le monde (17,1% de poids-taille < -2 Z score) ; elle n'est plus que de 5,2% en Asie du Sud-Est, mais encore de 7 à 9 % en Afrique, contre 2,6% en Amérique latine.

La comparaison avec la maigreur des adultes, en fonction des données disponibles, permet de l'apprécier. La prévalence globale de maigreur des mères est de l'ordre de 40% en Asie et de plus de 20% en Afrique (mais elle varie de 5 à 27% en milieu urbain et de 6 à 44% en milieu rural, selon les pays).

Évolution de la situation en Afrique au cours des deux dernières décennies

On se limitera ici à l'indicateur le plus disponible et le plus significatif, soit le retard de taille des jeunes enfants. En Afrique, seule région du monde à avoir vu stagner ou augmenter la prévalence globale du retard statural, la tendance moyenne peut être estimée à 0,13 points de prévalence supplémentaire par an, contre une diminution de 0,80 à 0,90 points/an pour les sous-régions asiatiques, et de 0,26 à 0,80 pour les sous-régions d'Amérique latine. De surcroît, la tendance n'est pas homogène contrairement aux autres régions du monde, certains pays ayant eu des évolutions diamétralement opposées. On a porté dans le tableau 2 les pays pour lesquels au moins deux enquêtes nationales représentatives étaient disponibles au cours de la période 1975-1996. Ils sont regroupés en trois catégories selon que la prévalence de retard statural a nettement augmenté, stagné ou diminué au cours de la période considérée.

La vision n'est naturellement pas exhaustive ; il y a des absences manifestes dont il faut tenir compte comme l'Éthiopie, le Soudan, le Bénin, le Tchad, le Zaïre, l'Angola ou le Botswana. Il s'agit aussi de moyennes nationales et la situation peut être très différente selon les régions d'un même pays, ainsi qu'entre zones urbaines ou rurales.

Ce classement ne révèle pas de tendance géographique particulière et ne semble pas relié spécifiquement à la taille des pays, à leur densité

Tableau 2

Évolution du retard de croissance des jeunes enfants et des changements économiques en Afrique subsaharienne

Pays	Période d'observation (années d'enquêtes nutr. nat.)		Retard de croissance préscolaires % <-2Z taille-âge			Produit national brut PNB/ habitant ($ US)			Type d'ajustement	Dette extér. (%PNB)	Disponibilités alimentaires (insuffisance/besoins, en %)				Taux de mortalité infantile (p. 1000 naissances vivantes)			Taux de vaccination (% DPT <1 an)			Éducation (% hommes analpha.)
	A	B	A	B	diff B–A	A	B	diff.B–A		1995	1970	1980	1990	d 90–70	1982	1995	95–82	1985	1995	95-85	1995
Madagascar	1983-84	1995	33,8	49,8	+16,0	340	230	–110	EAL	105	4,2	4,3	8,0	+3,8	130	89	–41	23	67	+ 44	
Rwanda	1976	1992	36,6	48,7	+12,1	120	310	+190	NAL -	42	9,5	8,3	14,5	+5,0	124	133	+9	50	90	+ 40	30
Mauritanie	1988	1995-96	34,0	44,0	+10,0	500	460	–40	OAL	166	19,0	13,2	4,4	–14,6	117	96	–21	21	50	+ 29	50
Côte d'Ivoire	1986	1994	17,2	24,4	+7,2	820	590	–230	EAL	185	5,6	2,2	5,0	–0,6	105	85	–20	25	40	+ 15	50
Mali	1987	1995-96	23,8	30,1	+6,3	220	250	+30	OAL	75	14,5	23,9	9,5	–5,0	180	123	–57	6	46	+ 40	61
Zambie	1992	1996-97	39,8	42,4	+2,6	380	400	+20	EAL	139	9,3	9,4	13,3	+4,0	88	109	+21	66	76	+ 10	14
Niger	1985	1992	37,7	39,5	+1,8	260	290	+30	OAL	57	16,5	9,4	10,4	–6,1	146	119	–27	5	19	+ 14	79
Sénégal	1986	1992-93	23,0	24,7	+1,7	440	750	+310	EAL	54	5,6	5,6	7,9	+2,3	87	62	–25	54	80	+ 26	57
Comores	1991-92	1995	33,0	33,8	+0,8	570	470	–100		45					120	87	–33	29	59	+ 30	
Sierra Leone	1974-75	1990	34,1	34,7	+0,6	250	260	+10	OAL	100	9,3	10,3	19,9	+0,6	189	179	–10	23	41	+ 18	55
Togo	1976-77	1996	33,7	34,0	+0,3	290	310	+20	EAL	75	7,9	9,0	7,8	–0,1	105	88	–17	23	73	+ 50	33
Tanzanie	1991-92	1996	43,2	43,4	+0,2	160	120	–40	EAL	148	24,1	7,7	11,1	–13,0	98	82	–16	67	79	+ 12	21
São Tomé e P.	1986	1996	25,9	26,0	+0,1	370	350	–20		355					80	60	–20	42	79	+37	

EAL= ont sollicité 2 ou plusieurs prêts d'ajustement avant 1990 ; OAL= ont sollicité un seul prêt ; NAL+= n'ont pas sollicité de prêts, et ont eu une croissance favorable entre 1985-90 ; NAL-= n'ont pas sollicité de prêts et ont eu une croissance négative au cours de la période 1985-90 *(ref. van der Gaag et Barham, 1998)*.

Tableau 2 (suite)

Évolution du retard de croissance des jeunes enfants et des changements économiques en Afrique subsaharienne

Pays	Période d'observation (années d'enquêtes nutr. nat.)		Retard de croissance préscolaires % <-2Z taille-âge			Produit national brut PNB/ habitant ($ US)			Type d'ajustement	Dette extér. (%PNB)	Disponibilités alimentaires (insuffisance/besoins, en %)				Taux de mortalité infantile (p. 1000 naissances vivantes)			Taux de vaccination (% DPT <1 an)			Éducation (% hommes analpha.)
	A	B	A	B	diff B–A	A	B	diff.B–A		1995	1970	1980	1990	d 90–70	1982	1995	95–82	1985	1995	95-85	1995
Kenya	1978-79	1994	35,4	33,6	–1,8	355	270	–85	EAL	72	8,8	9,3	15,1	+6,3	66	58	–8	70	84	+14	14
Nigeria	1990	1993	42,7	39,0	–3,7	330	270	–60	EAL	132	6,1	15,6	11,1	+5,0	96	80	–16	16	44	+28	33
Burkina Faso	1992-93	1996	33,3	29,4	–3,9	330	230	– 100	OAL	28	28,9	32,0	12,4	–16,5	117	99	–18	34	47	+13	71
Ghana	1987-88	1993-94	30,5	25,9	–4,6	430	420	–10	EAL	61	10,2	14,5	7,5	–2,7	98	73	–25	35	71	+36	24
Ouganda	1988-89	1995	44,4	38,3	–6,1	420	240	–180	EAL	33	7,4	10,6	8,5	+1,1	116	98	–18	21	79	+58	26
Zimbabwe	1988	1994	29,0	21,4	–7,6	690	530	–160	OAL	65	9,6	8,6	12,4	+2,8	80	55	–25	72	80	+8	10
Lesotho	1976	1994	41,4	32,9	–8,5	260	710	+450	NAL +	26	16,6	9,7	10,0	–6,6	100	76	–24	69	56	–13	19
Malawi	1981	1995	56,4	48,3	–8,1	190	170	–20	EAL	79	6,4	7,5	16,4	+10,0	163	133	–30	52	98	+46	28
Cameroun	1977-78	1991	35,6	26,0	–9,6	450	900	+450	OAL	97	7,4	6,7	13,3	+5,9	88	56	–32	50	48	–2	25

EAL= ont sollicité 2 ou plusieurs prêts d'ajustement avant 1990 ; OAL= ont sollicité un seul prêt ; NAL+= n'ont pas sollicité de prêts, et ont eu une croissance favorable entre 1985-90 ; NAL-= n'ont pas sollicité de prêts et ont eu une croissance négative au cours de la période 1985-90 *(ref. van der Gaag et Barham, 1998.*

de population, ni à leur degré d'urbanisation. Les périodes d'observation ne sont certes pas toutes strictement comparables, mais les indications apportées par les enquêtes complémentaires disponibles confirment généralement les tendances sur le long terme.

Relation avec les changements socio-économiques

Indices macro-économiques

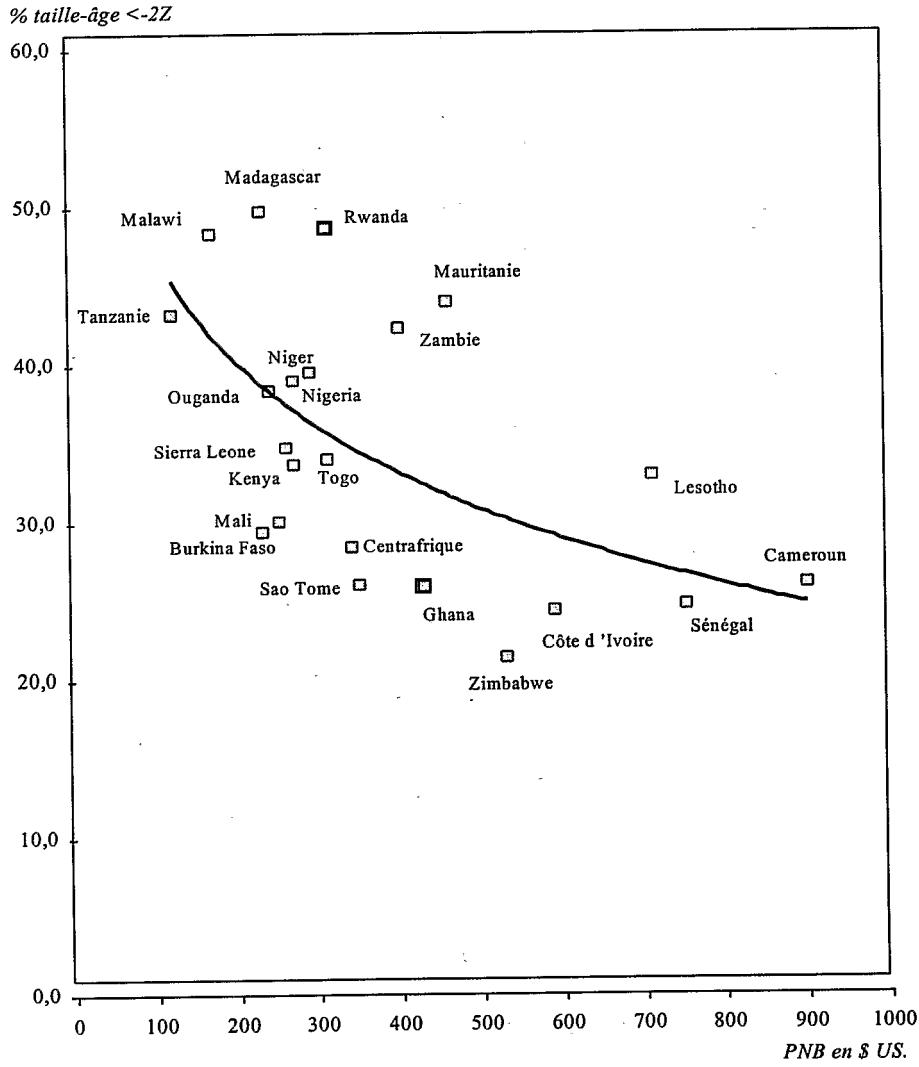
Il existe une relation connue, non linéaire, entre le niveau de développement économique, tel qu'exprimé par exemple par le PNB *per capita*, et le taux de malnutrition (indice « taille-âge » des jeunes enfants) des différents pays (ACC/SCN, 1993). La relation est particulièrement forte pour les valeurs de PNB comprises entre 200 et 900 $US. Si l'on restreint l'observation aux seuls pays africains, à une même période (années 1990), cela ne change pas fondamentalement la relation (figure 1). Les valeurs sont très dispersées, mais la prévalence de retard de croissance qui s'étale entre 30 et 50% pour des valeurs de PNB <300 $, descend à 20-30% pour des valeurs de 600-800 $. La figure répétée à d'autres périodes donne sensiblement le même résultat, bien que la place des différents pays puisse changer.

On n'observe pas de relation de ce type avec l'indicateur de maigreur des jeunes enfants. Ceci confirme que l'indicateur de retard de croissance reflète assez bien le statut économique global des pays. Un autre facteur significatif du statut économique des pays africains, le niveau de la dette extérieure, est présenté dans le tableau 2 ; la dette limite en effet la marge de manœuvre des gouvernements de par son service annuel plus ou moins élevé. On retrouve effectivement plus de pays à niveau de dette élevé parmi ceux qui ont connu une dégradation de leur situation nutritionnelle.

Cependant, si on regarde l'évolution comparée pour la même période du PNB et de l'indicateur de retard de croissance, on note que si l'amélioration de la situation nutritionnelle va parfois de pair avec une augmentation du PNB, ce n'est pas le cas général. Ainsi la situation nutritionnelle peut s'améliorer en dépit d'une évolution économique défavorable du pays, et inversement. D'autres facteurs influencent manifestement la situation nutritionnelle.

Figure 1

Retard de croissance et PNB/habitant (années 1990)



Pauvreté des ménages

Les enquêtes LSMS/IS (Living Standard Measurement/Integrated Surveys) et les enquêtes PS (Priority Surveys), menées dans un certain nombre de pays africains fournissent des indications sur la relation entre les indicateurs anthropométriques et le niveau de vie des ménages (World Bank, 1997). On observe que dans 8 cas sur 10 le retard de croissance est plus fréquent chez les enfants des ménages pauvres, *i.e.* ceux dont le revenu *per capita* est inférieur des 2/3 au revenu national moyen *per capita*. Dans tous les cas, le retard de croissance est plus fréquent en milieu rural qu'en ville, ce qui est logique puisque la pauvreté est généralement plus élevée en milieu rural.

En Côte d'Ivoire, on dispose de 5 enquêtes successives entre 1985 et 1993. Durant la première période de 1985 à 1988, il y a eu une baisse progressive des dépenses des ménages et l'incidence de la pauvreté a crû de 11 à 18%, mais la prévalence du retard de taille a peu augmenté. Au cours de la seconde période, de 1988 à 1993, les dépenses des ménages ont fortement baissé, l'incidence de la pauvreté est passée de 18 à 32%, et la prévalence du retard de croissance a augmenté rapidement, de façon proportionnelle.

Ainsi les ménages ont pu faire face à un déclin économique modéré, mais la situation nutritionnelle s'est dégradée dès lors que les dépenses des ménages ont baissé de façon rapide. Finalement, le taux de retard de taille des enfants nés au cours des années 1988-93 était près du double de celui des enfants nés avant 1988.

Curieusement, bien que la prévalence de maigreur soit également plus forte chez les enfants de ménages pauvres, on ne retrouve pas la même évolution en fonction des variations de la situation économique des ménages. Les raisons de la sensibilité de l'indicateur taille-âge ne sont pas entièrement bien comprises ; il est relié de façon multiforme à la pauvreté (diversité des repas, santé, éducation, hygiène de l'habitat, etc.). Mais c'est ce qui lui confère en définitive sa valeur synthétique au niveau des populations.

Influence de l'ajustement économique

Certains auteurs ont cherché à décortiquer les effets de différents facteurs de crise ou des remèdes apportés par les gouvernements. Nous avons comparé la classification des pays africains présentée par Van der Gaag et Barham (Van der Gaag, Bartham, 1998 : 995-1009), fonction du type d'ajustement économique suivi, à celle utilisée au tableau 2,

fonction de la performance de l'indicateur de retard de taille. Les auteurs distinguent les pays qui ont sollicité auprès des organisations monétaires internationales des prêts d'ajustement sectoriel ou structurel – et parmi ceux-ci, ceux qui y ont eu recours de manière précoce et répétée (au moins deux fois avant 1990) et ceux qui y ont eu recours plus tard (et une seule fois, avant 1990) – de ceux qui n'en ont pas sollicités quelle qu'ait été leur croissance économique au cours des années 1985-90.

Manifestement, ce facteur d'exposition à l'ajustement économique, tel que mesuré, n'a guère influencé les performances sur le plan nutritionnel. Il faut se garder cependant de jugements abrupts dans ce domaine. On a crié très vite au scandale de l'ajustement structurel en termes de conséquences sur la santé et la nutrition ; il a cependant été difficile d'apporter des éléments décisifs (Jolly, Cornia, 1984 ; Behrman, 1988). Soit que les politiques d'ajustement n'aient pas été appliquées en pratique dans toute leur rigueur, soit que l'émotion suscitée aux niveaux national ou international ait poussé les gouvernements et les organisations internationales à préserver relativement les secteurs de l'alimentation et de la santé. Les analyses divergent manifestement sur ce point : Van der Gaag et Barham concluent par exemple que la santé a été préservée ; inversement Loewenson (Loewenson, 1993 : 717-730) conclut à un affaiblissement dans ce même domaine. En fait, cela dépend, tout le monde aujourd'hui semble le reconnaître, du niveau de restructuration profonde des services qui accompagne l'ajustement. Mais il n'existe pas toujours les données appropriées pour l'apprécier.

Alimentation, santé, éducation

Nous avons examiné la relation entre l'évolution du retard de croissance et celle d'un grand nombre d'indicateurs de développement ayant trait à différents secteurs (World Bank, 1997) : finances publiques (répartition des dépenses par grands domaines), alimentation (production, aide), santé (accès au système de santé, vaccinations, nombre d'infirmiers par habitant, accès à l'eau potable, assainissement), éducation (taux de fréquentation des différents niveaux scolaires, alphabétisation des adultes, plus spécifiquement des femmes), etc. Si certains de ces facteurs sont en correspondance à la fois avec le niveau de développement économique du pays et avec le taux de malnutrition de manière transversale, peu montrent une évolution parallèle à celle des indicateurs nutritionnels ; ce n'est en tout cas pas significativement différent entre

les pays qui ont connu une amélioration du taux de retard de croissance et ceux qui ont subi une dégradation.

L'évolution comparée des disponibilités énergétiques quotidiennes par personne calculées par la FAO (FAO, 1996) montre une diminution régulière entre 1970 et 1990 pour l'Afrique au sud du Sahara, contrairement à l'ensemble des autres régions du monde, qui ont toutes connu une amélioration progressive. Il semble bien exister une corrélation au niveau des grandes régions, avec près de la moitié de la variance de la prévalence de la malnutrition expliquée par les niveaux de disponibilités alimentaires. Il existe toutefois des écarts importants entre régions du monde. Ainsi la prévalence de malnutrition est beaucoup plus élevée en Asie qu'en Afrique pour un même niveau de calories/jour/pers. (ACC/SCN, 1992). Qu'en est-il à un niveau plus désagrégé, pour les différents pays africains ? La corrélation à une époque donnée entre prévalence de malnutrition et disponibilités alimentaires (ou l'insuffisance estimée par rapport aux besoins) reste modeste. Si l'on regarde la relation entre l'évolution de la prévalence du retard de taille comme de la maigreur des jeunes enfants avec l'évolution des disponibilités alimentaires pour une période similaire, le lien est également faible, soit que ces données agrégées aient une précision insuffisante pour rendre compte des phénomènes de sécurité alimentaire, notamment au niveau qui semble le plus critique (*i.e.* celui des ménages), soit que d'autres causes aient une plus grande incidence.

Le tableau 2 montre également l'évolution des taux de mortalité infantile entre 1985 et 1992. En règle générale, ils ont diminué presque partout sans rapport direct avec l'évolution nutritionnelle. Il est probable que cela soit lié au renforcement significatif et général du taux de vaccination aux jeunes âges, dû à une pression internationale constante depuis 15 ans, et qui a porté ses fruits quel que soit le revenu des pays concernés. Par ailleurs, il est certain que le maintien des dépenses de santé est un facteur important. Toutefois, s'il ne sert qu'à renforcer le système de soins d'un petit nombre, cela n'aura guère d'impact sur la santé et la nutrition de la population en général. Mais les données agrégées disponibles au niveau national ne renseignent guère sur ce type de transformation. Carin et Politi (1998) rappellent que les dépenses de santé, exprimées en % du PIB, ne reflètent pas vraiment les efforts d'un gouvernement dans le domaine des soins de santé de base.

En matière d'éducation, le facteur qui semble le plus en liaison avec l'évolution nutritionnelle est le taux d'alphabétisation des adultes. Mais là encore, les évolutions sont mal connues. Les indicateurs se concentrent habituellement sur le fonctionnement du système scolaire traditionnel pour les jeunes enfants. En ce qui concerne les adultes, c'est le

différentiel d'éducation (alphabétisation essentiellement) entre femmes et hommes qui est, semble-t-il, le plus révélateur, mais il n'est pas disponible pour l'ensemble des pays.

Les voies d'amélioration de la situation nutritionnelle

En pratique, quels sont les paramètres susceptibles d'expliquer les évolutions positives sur le plan nutritionnel, même dans des conditions de faible croissance économique ? Les programmes qui réussissent dans ce domaine présentent les caractéristiques suivantes : une forte volonté politique liée à une prise de conscience largement partagée au niveau du pays sur l'importance des questions de nutrition ; une bonne identification des problèmes (niveaux de prévalence, répartition régionale, causes probables) ; l'acceptation par tous d'un degré de ciblage pertinent ; un niveau élevé de participation des populations elles-mêmes ; un management de qualité ; une sélection et une formation rigoureuse des personnels responsables des programmes (Jennings *et al.*, 1991). Plus récemment, on a également mis l'accent sur la nécessité d'un investissement sur le long terme au lieu de programmes de courte durée, mais en utilisant au mieux, à grande échelle, l'expérience acquise au cours de ces petits projets qui ont connu un succès évident. On insiste aussi sur le renforcement des coopérations intersectorielles, interagences, et entre gouvernements et ONG, afin de favoriser les synergies (SCN, 1997 : 3-14.).

De fait, les pays qui ont mis en place des programmes jugés exemplaires pour certains de ces aspects, comme la Tanzanie, le Kenya, le Nigeria, le Ghana, le Zimbabwe ou le Malawi, figurent parmi les mieux classés pour l'amélioration de la situation nutritionnelle des jeunes enfants.

Le niveau de malnutrition des populations est clairement en relation avec le niveau économique d'un pays et il est rare qu'une croissance économique soutenue ne permette pas une amélioration régulière de la situation nutritionnelle. S'agit-il d'un simple problème de pauvreté ordinaire, qui se résoudra avec le temps, ou est-il possible de lutter de manière spécifique contre les malnutritions malgré un développement économique lent ? Un certain nombre de pays ont apporté une réponse claire ; cela nécessite de considérer la nutrition comme une relative priorité, ce qui n'est pas le cas encore de beaucoup de gouvernements. Les

interventions nutritionnelles n'ont pas besoin d'être forcément coûteuses pour être efficaces ; elles réussissent tout particulièrement, comme d'ailleurs la plupart des programmes de lutte contre la pauvreté, dans un contexte de meilleure équité et de participation des intéressés.

Savoir quelles sont pour autant les mesures macroéconomiques ou sociales globales les plus susceptibles de renforcer l'effet de programmes techniques bien conduits, reste encore un sujet de discussion. Il est clair qu'une part importante des problèmes de malnutrition trouve son origine dans des conditions régionales ou nationales globales plutôt qu'au sein de ménages particuliers. Les identifier, pour chaque pays, permettrait d'envisager des mesures de renforcement positives des programmes. En effet, elles ne sont pas immédiatement apparentes au travers des données utilisées jusqu'ici.

4

Les stratégies alimentaires des ménages en temps de « crise » dans les villes africaines

Francis Akindès

En Afrique subsaharienne, si les années 1980 ont été marquées par la généralisation des politiques d'ajustement structurel (Banque mondiale, 1989 : 21-26), les années 1990 se focalisent sur les conséquences de ces politiques en termes d'extension de la pauvreté. De plus en plus, à ce concept de pauvreté est associé celui de vulnérabilité qui rend mieux compte d'un processus que d'un état.

Cet article propose une réflexion sur la consommation alimentaire vue sous l'angle des réponses et stratégies des ménages, les pratiques de consommation permettant à la fois une analyse des relations entre contraintes socio-économiques et conditions de vie et des manières d'agir et de penser qu'induisent ces contraintes.

Il s'agira donc d'identifier, au plan macrologique, les facteurs explicatifs d'une dégradation structurelle des conditions alimentaires en Afrique occidentale francophone et à Madagascar et de cerner, au plan micrologique, les réponses et les stratégies adaptatives des ménages induites par la baisse de leur pouvoir d'achat.

Des indices de la vulnérabilité alimentaire : la contraction du pouvoir d'achat et les effets de l'inflation sur l'alimentation

La contraction du pouvoir d'achat

Les nouvelles politiques économiques mises en œuvre ces dernières années et notamment, la dévaluation du franc CFA en 1994, ont un effet inflationniste, ce qui, combiné à la contraction du pouvoir d'achat, a affecté tout particulièrement les habitudes de consommation des familles urbaines de grande taille (35% en 1986 à Abidjan) (Odounfa, Akindès, 1991 : 217-234). Si la mesure de l'inflation reste difficile en raison de « l'hétérogénéité des méthodes et des échantillons des enquêtes disponibles » (Bricas, 1996 : 187), on peut avancer que l'inflation s'est située entre 30 et 40 % environ l'année de la dévaluation, puis a connu une légère diminution en 1995 avant de poursuivre à nouveau cette tendance à la hausse, à partir de 1996, dans la plupart des pays de la zone CFA. On en mesure mieux l'impact quand on sait que dans la zone considérée, l'alimentation représente en général plus de 50 % de l'indice général des prix et participe à plus de 30 % à la hausse de cet indice bien loin devant le logement, la santé, l'éducation, l'habillement, le transport et le loisir. Blé et riz importés dont on connaît l'importance dans la diète urbaine ont vu également leur prix augmenter. On peut donc faire l'hypothèse d'une accélération de la sous-alimentation après et sous les effets de la dévaluation dans les villes.

Si, en milieu rural, les producteurs de biens échangeables vivriers ou d'exportation ont vu leur revenu augmenter mécaniquement, les fonctionnaires et les artisans du secteur informel en milieu urbain ont plutôt subi une chute de leur revenu : faible augmentation des salaires dans le public comme le privé (environ 10 à 15 %) conduisant en Côte d'Ivoire, au Mali et au Sénégal à une baisse de 20 à 40% du pouvoir d'achat des fonctionnaires moyens entre 1993 et 1997. Dans une économie urbaine entièrement monétisée où l'accès aux denrées alimentaires est déterminé par la disponibilité de ressources suffisantes, l'insécurité alimentaire pourrait être définie comme étant les manifestations multiples des incertitudes à accéder durablement à une alimentation adéquate en qualité et en quantité et satisfaisante sur le plan nutritionnel et culturel. D'autant plus que l'offre, à elle seule, n'est qu'une sécurité partielle (Delisle, 1995 : 91).

Tout ceci a des répercussions sur l'organisation de l'alimentation, qu'il s'agisse des ajustements de la ration alimentaire ou de la fonction sociale de l'offre alimentaire intracommunautaire. Tous constituent des indices de vulnérabilité alimentaire.

Diminution quantitative et qualitative de la ration alimentaire

Dans les villes africaines (Bricas, 1996), les modèles alimentaires sont fortement sensibles aux fluctuations des prix des denrées, notamment importées (riz, viande et poisson), de plus en plus sollicitées par une demande non satisfaite par la production locale. Même les produits industriels locaux (huile, sucre, boisson), en raison de l'exiguïté des marchés ont un coût élevé.

La difficulté croissante à vivre en ville se situe entre l'incertitude de l'accès à une ressource financière suffisante qui permette de couvrir les besoins alimentaires même basiques et l'augmentation du prix, aussi bien des denrées importées que locales. Sous la pression de la baisse de leur pouvoir d'achat, les familles ont tendance à réduire à la limite du tenable la consommation des protéines, des matières grasses et à opérer des changements significatifs dans la consommation des céréales. A Abidjan et Bouaké, les réductions et suppressions ont porté sur la viande, le poisson, le riz, la banane et l'igname, les matières grasses et les légumineuses qui sont à la base des habitudes alimentaires (Akindès, 1995a : 91-110 ; Ag Bendech *et al.*, 1997 : 361-371). A Kaolack et Tamba au Sénégal (Diagana, Reardon, 1998) la consommation des produits de base (céréales et légumineuses) a chuté de 22%.

Nucléarisation des « ayants droit » à la commensalité

A cette réduction quantitative et qualitative de la ration alimentaire s'ajoute la réduction du nombre de convives, ce qui réduit d'autant l'accès aux ressources sociales mobilisables en toute situation. La crise se vit et se raconte surtout par la difficulté à entretenir ce lieu social de partage. Ceci s'accompagne, en Côte d'Ivoire et au Congo, d'une dénonciation du parasitisme. Dans ce contexte de tension, les principes de communautarisation et de gratuité de l'offre alimentaire volent en éclat pour faire place à des stratégies de nucléarisation progressive des « ayants droit » à la commensalité. En Côte d'Ivoire et à Bamako (Ag Bendech *et al.* 1997 : 367), le recours au secteur informel alimentaire par le don de pécules pour le petit déjeuner permet aux chefs de ménage de préserver aux yeux de leurs enfants leur autorité paternelle menacée par l'amenuisement de leur revenu, en même temps qu'il favorise l'exclusion des parasites. A Brazzaville (Makaya, 1995 : 238), les « pratiques de fractionnement des repas et de dissimulation de la nourriture » se multiplient, renvoyant à une stratégie de dissuasion des consommateurs qui n'appartiennent pas au ménage : modification incessante des horaires de prise de

repas, rationnement individualisé, affectation individualisée des assiettes pour éviter les repas pris en commun et une cuisine unique quotidienne qui permet une économie de nourriture et de combustible.

Face aux incertitudes alimentaires qu'entraîne la chute de leur pouvoir d'achat, les ménages développent deux stratégies majeures. Ils calent le niveau de leurs dépenses alimentaires incompressibles sur leur pouvoir d'achat et ajustent les habitudes et modes de consommation à des ressources financières inélastiques.

Les modalités variées de l'ajustement du budget alimentaire

Les effets inflationnistes de la dévaluation dans les pays de la zone franc ont contraint les ménages à une augmentation de la part du budget alimentaire. A Abidjan et Bouaké, on a pu constater dans toutes les couches sociales une augmentation de la part du budget affectée à l'alimentation et, dans le même temps, une forte tendance à la réduction ou même à la suppression de la consommation de viande, poisson et matières grasses (Bricas, 1996b). Aussi, 76% des ménages réaffectent-ils à la consommation une partie du budget consacrée avant au loisir (dans 52 % des cas), à l'habillement (dans 23 % des cas) et aux dépenses sociales (20 %), beaucoup plus faiblement aux boissons industrielles (bière, sodas). Ici, la tendance est au repli sur l'indispensable et le vital. Ces mêmes personnes ont massivement recours aux tradithérapeutes, aux pharmacies de rue, au mode location communautaire et à la friperie (*op. cit.*).

Chez les employés du secteur privé et les petits producteurs du secteur informel, la pratique des heures supplémentaires devient de plus en plus courante là où c'est possible, couture-taillerie, menuiserie ou artisanat alimentaire dans le secteur informel. La pluriactivité se développe dans le secteur informel et les enfants du couple aussi bien que ceux qui sont confiés sont mis au travail (Pilon et Vignikin, 1996 : 482) permettant aux mères de famille de maintenir le niveau de l'argent qui est donné à l'enfant pour aller à l'école, dans un contexte de désengagement des pères. Le développement de la petite corruption dans les administrations publiques s'explique aussi par la nécessité de « joindre les deux bouts ». Certains corps de métier capitalisent leurs contacts directs avec la population, privatisent le service public et transforment la méconnaissance des droits et obligations des usagers en situation de rente. Le sens pratique des agents se dit localement « Fais-nous faire » ou « Fais-nous manger ».

A Brazzaville (Suremain, 1998 : 58) pour certains produits, les ménages s'organisent en groupements d'achat pour acheter en gros (sac ou carton) du riz, du poulet, du poisson congelé, de la viande pour abaisser le prix du panier de la ménagère. *A contrario* à Ouagadougou après la dévaluation du franc CFA, on préfère acheter tous les jours et ce, pour mieux s'ajuster aux besoins réels, quitte à payer plus cher. Ceci permet cependant de refuser les sollicitations de personnes externes au groupe de commensalité habituel (Mahieu, 1989 : 57). Dans beaucoup de villes enfin, on cherche les marchés qui pratiquent les prix les plus compétitifs quitte à parcourir des distances considérables pour s'approvisionner. On fréquente ainsi les marchés des quartiers à forte concentration de pauvres. Aussi, pour les moins démunis, l'investissement dans l'immobilier offre une garantie en matière d'amélioration du pouvoir d'achat (Bricas,1996b : 194).

Dans la classe moyenne et dans les milieux populaires, le chef de ménage peut aussi multiplier les partenaires amoureux dans le but d'en tirer profit. Ce programme d'ajustement domestique, « PADOM » comme on l'appelle dans le milieu des fonctionnaires maliens, consiste à s'attacher les services sentimentaux de plusieurs femmes esseulées mais financièrement autonomes. Ce type de contrat matrimonial se rencontre aussi bien en Côte d'Ivoire, au Bénin et au Togo. Dans ces relations amoureuses opportunistes à enjeu économique, les partenaires féminines sont bien ciblées n'engageant que très peu l'homme en cas de maternité. La multiplication des ménages monoparentaux à direction féminine, le départ des hommes à la recherche d'un emploi ou de revenus, les abandons de foyers et l'autoexclusion des femmes favorisent ce phénomène (Akindès, 1995a : 109).

La réévaluation des habitudes et modes de consommation

Les ménages s'efforcent de rationaliser l'accès à l'alimentation des membres de la famille et jouent aussi bien sur la qualité des repas que sur les dépenses alimentaires.

La rationalisation de l'accès aux produits de la marmite

Les enquêtes nationales mettent de plus en plus l'accent sur une tendance des chefs de ménage à une rationalisation de l'accès à l'alimentation en fonction du statut des commensaux. Se renforce la propension

à contraindre au départ les membres des ménages qui ne s'inscrivent pas dans les cercles concentriques les plus proches du système de parenté. Ceci explique la réduction de la taille des ménages passée à Abidjan de 6,6 membres à 4,4 (en équivalent-adulte) et de 9,2 à 7,1 à Bouaké entre 1995 et 1997. Les chefs de ménage interrogés mettent en avant le coût croissant de la vie comme premier motif de la décision de « jouer « sur la taille des ménages d'autant plus que le budget alimentaire est le plus souvent à la charge seulement de 1,27 personnes (en équivalent-adultes) à Abidjan et de 1,87 personnes à Bouaké. Le même phénomène a été noté à Bamako (Ag Bendech *et al.*, 1997 : 364).

Ces comportements s'inscrivent dans le cadre logique du système de droits et obligations tel qu'il a été décrit en Afrique (Mahieu, 1989 : 57) et dont il nous faut expliciter l'évolution en nous référant à la théorie du choix rationnel et à l'économie des conventions. Les obligations se manifestent par des transferts directs et indirects au village d'origine et des prises en charge intra-urbaines destinées aux membres de la communauté. Face à l'impossibilité de supporter de façon élastique les obligations de solidarité du système communautaire dans lequel l'hébergement et la possibilité d'accès au repas des membres hébergés tiennent une place centrale, les chefs de ménage mettent en œuvre des stratégies étudiées de gestion des ressources sociales. Les difficultés à se nourrir convenablement se sont progressivement transformées en « représentation commune » de l'appauvrissement collectif créant un consensus sur la nécessité de rationaliser les obligations sociales et communautaires. Les plaintes collectives formulées au sujet des effets corrosifs de la dévaluation fonctionnent dorénavant comme un « écran d'information » qui légitime socialement une réévaluation non voilée du degré de contrainte à observer dans les prises en charge sociales. Celle-ci relativise chez les offreurs de solidarité, le poids des craintes de sanctions communautaires dans la prise de décision. C'est que la pression sur les revenus favorise un élargissement du « champ des possibles » en matière de gestion des ressources sociales et fait évoluer au plan psychosociologique à la fois les individus et le système des règles de solidarité. Le partage des certitudes sur les difficultés à couvrir les besoins alimentaires autorise individuellement les solutions les moins coûteuses socialement, celles qui hypothèquent le moins possible les chances de continuer à s'inscrire dans le système de solidarité communautaire, avec le moins de contraintes financières possibles. A Bamako par exemple, les jeunes issus des familles pauvres qui s'introduisent dans les familles aux heures de repas et « les jeunes diplômés qui n'ont que le chômage ou le sous-emploi comme perspective » sont de moins en moins tolérés (Ag Bendech *et al.*, 1997 : 364). Dans les milieux pauvres d'Abidjan, ceci se

traduit par la cohabitation de plusieurs ménages monoparentaux, le plus souvent à direction féminine, partageant toit et repas pour affronter les incertitudes alimentaires (Akindès, 1995a : 109). Et dans les classes moyennes, l'idée socialement partagée du « poids de plus en plus insupportable de la famille » fonctionne comme une mise en commun des raisons objectives de modifier les règles de solidarité et justifie chez chacun, et pour la majorité, la décision de réduire la pression communautaire sur les revenus par une gestion des ressources sociales communautaires suivant la logique d'une anticipation des gains espérés.

Ceci se traduit également par la réduction des flux d'échanges entre villes et villages (Ag Bendech *et al.*, 1997 : 364 ; Akindès, 1995b : 17-30), la préférence accordée au court terme sous forme d'échanges immédiats entre personnes relativement solvables, une plus grande implication dans de nouveaux réseaux de solidarité en ville sur la base d'une « réévaluation des capacités potentielles des obligés à " rétrocéder les prestations qu'ils ont obtenues" (Mahieu, 1995 : 122). La sélectivité de la solidarité et du respect des obligations comporte un risque élevé dans le court et le long terme. Indexé souvent immédiatement, l'agent social peut être perdant à long terme si la personne exclue du bénéfice de ses faveurs réussit. L'altruisme semble donc céder progressivement le pas à des formes de solidarité de type utilitariste. « L'ethos de la solidarité » est dorénavant assumé comme une éthique relative avec laquelle il s'agit de composer dans les limites du possible, du raisonnable et de la priorité accordée à la construction de sa propre histoire de vie. Malgré la volonté de réduire la pression, chaque agent réalise qu'il est socialement utile en période d'incertitude, de compter sur un réseau social mais en essayant de réaliser dorénavant les meilleurs placements sociaux perceptibles à court terme.

Les actions sur la qualité des repas

La crise menace la diversité alimentaire dans les centres urbains avec des différences parfois notables d'une ville à l'autre. A Abidjan et à Bouaké, réductions ou suppressions ont porté sur la viande, le poisson, le riz, la banane et l'igname, les matières grasses et les légumineuses qui sont à la base des habitudes alimentaires (Akindès, 1998). A Tananarive (Roubaud, Ravelosoa, 1998 : 63-88) par exemple, la quantité de riz consommée est passée de 135 à 107 kg ; celle de la viande de bœuf de 19 à 8 kg en 35 ans. A Kaolack et à Tamba (Diagana, Reardon, 1998), la réduction porte sur des aliments tels que les viandes, le poisson, les produits laitiers, les fruits, légumes, huiles comestibles,

sucre, boissons. Cette réduction mesurée à travers les dépenses alimentaires en termes réels, a plutôt affecté Kaolack, le centre le plus urbanisé et y a plus touché les pauvres. La consommation en kg de produits de base a chuté de 22 % à Kaolack entre 1994 et 1997. En Côte d'Ivoire, la baisse de la diversité alimentaire a plus touché Abidjan, la ville ivoirienne la plus riche où l'accès aux céréales et aux aliments protéiques paraît plus diversifié qu'à Bouaké. Si 76 % des ménages abidjanais consomment du poisson sous toutes les formes (frais, séché, fumé et en poudre), à Bouaké, la viande de bœuf et de mouton et le poisson sont consommés respectivement par 71,5 % et 63,5 % des ménages, la viande de brousse et les produits à base de lait par 33 % et 15 % des ménages contre seulement 7 % et 6 % à Abidjan. La consommation des produits de base (céréales, tubercules et féculents) s'est mieux maintenue à Bouaké qu'à Abidjan.

Les changements dans l'assiette du consommateur

Les changements portent sur la suppression de certains produits, la réduction de la quantité consommée et le remplacement d'aliments par d'autres. Dans les pays de la zone franc, la consommation du lait importé en poudre ou concentré a subi une baisse dans les mois suivant la dévaluation dans les ménages prenant leur petit déjeuner continental à domicile. La bouillie de mil et de sorgho consommée à domicile ou dans les gargotes l'a remplacé (Diagana et Reardon, 1998). Les substitutions alimentaires concernent aussi bien les produits entrant dans la confection des repas que les plats eux-mêmes. A Bamako par exemple, on supprime l'alternance riz/mil en faveur du mil (Singaré *et al.*, 1998). Cette substitution s'opère entre aliments supposés de qualité équivalente et les produits locaux se trouvent valorisés. C'est le cas des qualités de riz local en Côte d'Ivoire et au Mali, ce qui entraîne une baisse des quantités de riz importées. A Bamako, les achats en kg/mois de riz malien par unité d'équivalent-adulte ont augmenté de 2 kg. Chez les plus riches, la consommation de riz malien a presque doublé. Chez les pauvres, a été opérée une légère substitution des céréales locales (mil/sorgho).

Le marché alimentaire procède à des « ajustements par la qualité « et offre des possibilités d'alternance alimentaire qui participent de la diversification de l'offre dont profitent aussi les consommateurs : mélange de farine de riz ou de maïs à celle de mil pour la préparation du couscous à Dakar ; farine de cossette de manioc mixée à celle de cossette d'igname à Cotonou, mélange d'huiles raffinées, etc. (Bricas, 1996a : 195). A Cotonou comme à Lomé, les consommateurs alternent maïs et

autres aliments au cours d'une semaine, riz et igname pilée à Lomé ; riz et *gari* à Cotonou. Dans ces deux pays, l'*amala* joue un rôle de produit de diversification du régime amylacé, au même titre que le *gari* à Lomé et le haricot à Cotonou (Bricas *et al.* 1997 : 100-114).

La réduction du nombre de repas quotidiens et de repas spéciaux

L'instabilité des revenus et la flambée des prix alimentaires contraignent aussi les ménages à la réduction des consommations saisonnières (repas de fêtes ou exceptionnels). A Abidjan comme à Bouaké, les dépenses alimentaires se concentrent en priorité sur les consommations courantes. Ouvriers, petits commerçants et manœuvres lui consacrent 95 % des dépenses alimentaires domestiques, et cadres et employés qualifiés, 83 %. C'est seulement chez les cadres et les grands commerçants que l'on a pu relever un budget de consommation saisonnière évalué en moyenne au quart des dépenses alimentaires domestiques. On réduit la fréquence mensuelle de consommation des plats spéciaux (viande grillée, poulet rôti ou viande en sauce consommée avec du pain, ainsi que pâtisseries) préparés pour toute la famille deux ou trois fois par mois (Ag Bendech *et al.*, 1997 : 368). On note également une tendance à la réduction de la variété des plats ainsi que du nombre de repas quotidiens (Akindès, 1995b : 28). A Bamako (Ag Bendech *et al.*, 1997), les familles pauvres interrogées avaient réduit le nombre de préparation de repas par jour bien avant la dévaluation, sous l'effet des programmes d'ajustement structurel. En avril 1995, 72 % des familles pauvres préparaient en une seule fois les deux principaux repas de la journée.

Le recours à l'alimentation extérieure

Le développement de la petite restauration ou du secteur informel alimentaire dans les villes permet aux ménages de faire une économie d'échelle (achat à l'extérieur de produits consommés à domicile) et de diversifier la consommation (pour les personnes seules et les travailleurs contraints de déjeuner sur leurs lieux de travail). Il facilite également l'accès à une alimentation à moindre coût aux migrants temporaires (Ag Bendech *et al.*, 1997 : 368) et aux enfants scolarisés (Monnier et Chauliac, 1994 : 40-51) en même temps qu'une individualisation de la consommation dans un but d'évacuation des parasites. « La vente de nombreux produits alimentaires fractionnés à l'extrême permet de main-

tenir une offre correspondant au montant habituellement payé en cas de variation de prix. Pour le consommateur, il est toujours possible d'acheter le produit pour le même montant même si la quantité varie. Une telle souplesse est rare dans les structures modernes de distribution où le conditionnement des produits empêche leur fractionnement (Bricas, 1996a : 194). Grâce aux prix compétitifs pratiqués en toutes saisons, le secteur informel alimentaire offre aux consommateurs une gamme variée de possibilités de consommation suivant leur bourse (manger avec ou sans viande et/ou poisson). C'est ainsi qu'à Abidjan, l'impact de la dévaluation sur les prix des repas n'a été que de l'ordre de 10 % pendant les six mois qui ont suivi et qu'elle s'est stabilisée autour de 20 % entre juin 1995 et mars 1997 (Akindès, 1998). La forte concurrence qui caractérise ce secteur oblige les structures de restauration à s'ajuster : quantité servie , qualité des intrants, substitution de produits, recherche des sources d'approvisionnement les moins chères, maîtrise des coûts de la main-d'œuvre, le tout soutenu par une faible recherche de marge bénéficiaire faible (Akindès, 1991 : 179). Il n'est pas étonnant que la position de ce secteur se soit renforcée dans le dispositif de sécurité alimentaire des Abidjanais. Les ménages, surtout pauvres, se sont reportés plus qu'avant sur les gargotes (Akindès, 1995b : 107). Le secteur informel alimentaire a constitué un élément régulateur de l'accès à l'alimentation juste après la dévaluation pour s'estomper ensuite.

La chute et l'instabilité croissante des revenus des populations liées à la crise économique, conjuguées aux effets inflationnistes des mesures d'ajustement engendrent la vulnérabilité croissante des ménages, mesurable notamment à l'aune de l'évolution des pratiques alimentaires. L'analyse de ces pratiques alimentaires donne à voir des stratégies dont les objectifs sont de rapprocher les revenus du coût croissant de l'alimentation et d'adapter les modèles alimentaires à des revenus de plus en plus limités. Sous les effets de la crise, des phénomènes de substitution des produits importés par des produits locaux s'observent effectivement, mais pas au point de changer profondément les comportements alimentaires. Dans bon nombre de pays, le riz continue de dominer l'alimentation de base sans que les productions nationales n'aient pu accroître de façon significative leurs capacités à satisfaire des besoins locaux en pleine croissance en raison d'un processus d'urbanisation continu. La dévaluation aura permis d'amorcer une correction de l'extraversion de l'alimentation, de faire prendre conscience au plan national de la nécessité d'accroître la marge de manœuvre et les capacités des pays à se nourrir et surtout à nourrir leurs villes. L'évolution des prix

des produits de base provoquée par l'environnement macroéconomique et les réponses adaptatives restrictives développées par les ménages contribuent à l'apparition d'indicateurs de pauvreté dans l'assiette du consommateur. Tout ceci montre que les conditions nutritionnelles des ménages se détériorent, aggravant de fait la situation des plus pauvres. Toutes ces stratégies se déploient dans un contexte d'absence presque totale de politique alimentaire (Hirsch, 1990 : 183-207) ou d'efficacité limitée de ce qui peut tenir lieu de politiques nationales de sécurité alimentaire (Benz, 1996 : 6). Dans la plupart des pays qui ont subi la dévaluation, l'essentiel de la politique de soutien du revenu des ménages tenait dans une libéralisation prudente du prix du riz. Le contrôle des prix devant constituer l'une des mesures d'accompagnement de la dévaluation n'a été que partiel dans certains pays (Côte d'Ivoire, Sénégal) mais suffisant pour décourager la production nationale (Sénégal). Toutes les études concluent à une insuffisance du rôle de l'État dans le mécanisme de fixation des prix après la dévaluation. Sans bouleverser fondamentalement leurs habitudes alimentaires, les familles ont développé de façon individuelle et autonome une gamme variée de stratégies qui ne peuvent cependant être indéfiniment extensibles. Il semble que le système de la débrouille alimentaire arrive au bout de sa logique et a besoin d'être soutenu par une véritable politique de sécurité alimentaire.

5

Lutte contre la pauvreté, réduction des inégalités et de la vulnérabilité : bilan des actions « à la base »

Marc Lévy

Puisque le mot bilan est dans le titre du thème que je devais traiter, il me faut pour commencer, prendre la précaution de dire que même, si je fais référence à un échantillon diversifié d'opérations[1] et à des études synthétiques récentes, je présente un tableau de la situation certainement incomplet et influencé par une vision qui n'est pas partagée par tous.

Parler des actions « à la base » fait penser *a priori* à celles qui sont menées par les organisations non gouvernementales. Non seulement ces actions ne sont pas strictement non gouvernementales puisqu'elles sont souvent cofinancées par des fonds publics, mais les ONG ne sont pas les seules à mener des actions « à la base ». Les collectivités territoriales, les organisations professionnelles agricoles, le ministère français qui parlait de coopération de proximité et maintenant de zone de solidarité prioritaire, l'Union européenne avec la « coopération décentralisée » et d'autres instances multilatérales, peuvent se reconnaître dans cette façon de

[1] Une première version de ce texte comprenait une présentation analytique résumée de ces opérations utilisées comme références. La présente version se contente de lister en annexe lesdites opérations. Une version complète peut être mise à disposition de ceux qui le souhaiteraient.

cibler les actions. Autrement dit, **le bilan en question ne peut pas être strictement celui de l'action non gouvernementale** ; le recoupement est grand, mais les deux ensembles ne sont pas identiques.

C'est même une des caractéristiques des changements intervenus au cours de la dernière décennie. Les organisations caritatives militantes se sont à la fois professionnalisées et plus identifiées à la solidarité internationale qu'à leur caractère non gouvernemental tandis que les organismes publics se préoccupaient davantage des sociétés civiles, de leurs conditions de vie et d'actions à petite échelle. D'où cette double question du point de vue de l'action non gouvernementale : les organisations de solidarité internationale proposent-elles une critique géopolitique commune à mettre en regard d'une politique publique et leurs interventions sont-elles porteuses de dynamiques de changement social, propres à dessiner de nouvelles voies de coopération[2] ?

Une autre caractéristique de ces changements, tout à fait essentielle pour tirer le bilan des actions « à la base », concerne, sinon le changement d'échelle, du moins l'articulation des échelles : les actions ne se contentent pas d'être « à la base ». Certes, les équilibres macroéconomiques dépendent toujours pour l'essentiel de l'intervention étatique, mais les microprojets relèvent de moins en moins d'une logique d'aide ponctuelle et localisée, pour s'inscrire dans des logiques plus larges : sociale (appui aux organisations), économique (filières productives et marchandes), territoriale (gestion de terroir et développement urbain), politique (construction d'un État de droit) ou même encore plus large dans le cadre de la mondialisation (recherche de réciprocité du fait de la montée de l'exclusion au sud comme au nord et usage de la pression que peuvent exercer des groupes organisés, embryons d'une « société civile internationale »).

Une façon de résumer cette tendance consiste à souligner l'importance de la double référence au développement local et à la société civile[3] ; références qui fonctionnent comme des points de rencontre entre les démarches « par le bas » (renforcement de la société) et celles « par le haut » (réforme de l'État).

Ces points de rencontre apparaissent comme les lieux de toutes les convergences salutaires, mais aussi de toutes les ambiguïtés. Il faut espérer que cette contribution apportera des éclaircissements sur ces références devenues trop consensuelles pour ne pas susciter d'interro-

---

[2] *Coopération et solidarité internationale : une décennie de changements. Commission coopération et développement*, octobre 1997.

[3] *Vers une coopération de société à société. Livre blanc rédigé à l'occasion des assises de la coopération et de la solidarité internationale*, octobre 1997.

gations quant à leur fonction de leviers de changement du point de vue de la pauvreté, de la vulnérabilité et des inégalités.

Une vision « positive » des actions à la base

Les actions « à la base » de ces dix dernières années, devenues de plus en plus des actions de développement local et de structuration de la société civile, ont connu un certain nombre de changements quant aux démarches mises en œuvre explicitées dans la première partie. Nous discuterons dans la seconde, les aspects paradoxaux et critiques de ces nouvelles démarches qui constituent des avancées du point de vue de la lutte contre la pauvreté et de la réduction des inégalités.

La vision « positive » proposée se comprend mieux en se rapportant aux situations concrètes des opérations et peut se résumer par trois concepts : partenariat, développement institutionnel et pérennisation des services.

Du bénéficiaire à l'acteur : participation et partenariat.

Les pratiques correspondantes sont évidemment très diversifiées, en particulier quant à la façon de prendre réellement en considération les diversifications sociales, les rapports de pouvoir, les inégalités au sein des sociétés et entre « partenaires ». Mais elles traduisent néanmoins la volonté d'appuyer la constitution et la reconnaissance d'un pouvoir accru de discussion, de négociation et de gestion au profit des groupes sociaux « dominés ». Volonté qui se confronte à la réalité des dynamiques à l'œuvre.

Par ailleurs, cet objectif de changement des rapports de force se traduit souvent, du point de vue de la conduite des projets, à la priorité donnée au « processus » sur le « produit », pouvant aller jusqu'à des extrêmes dommageables, avec des projets sans produit ou des produits techniquement déficients.

De l'acteur à l'organisation : l'appui au développement institutionnel

La pérennisation du changement de rapport de force en faveur de la société face à un État défaillant, y compris face à un État décentra-

lisé[4], ou d'un changement de rapport de force sociétal en faveur des « pauvres », s'expérimente à travers la mise en place d'organisations, la constitution d'un tissu social intermédiaire entre « la base » et les pouvoirs publics tant au niveau central que local. Ce sont les comités de quartiers, les organisations paysannes ou artisanales, les associations de défense des droits des minorités, les instances de concertation et de négociation entre État (ou commune) et société. Ce sont les médias, les structures professionnelles qui se spécialisent progressivement dans la fonction de médiation entre groupes d'acteurs.

De la réponse ponctuelle à la structuration de services pérennes

Dans le contexte de l'ajustement structurel, certains services de base assurés par l'État, sont devenus défaillants : la santé, l'éducation, la gestion de l'eau, les approvisionnements agricoles, le crédit, etc. Ils ont parfois été « privatisés » grâce à l'initiative de quelques-uns se substituant à cette défaillance étatique.

Ces expériences, couplées au contexte de libéralisation et à la volonté d'inscrire les actions dans des logiques « durables », dans tous les sens du terme, ont donné naissance à des démarches de construction de services de type public (crédit, eau potable, centre de santé, écoles, appui aux petites entreprises, etc.) mais fonctionnant de façon « partagée » avec les utilisateurs, tant du point de vue de leur gestion que de leur financement. La mise en place de tels services au profit des groupes sociaux n'y ayant pas (ou peu) accès, le renforcement de leur pouvoir d'expression, de négociation, et de leur implication, l'instauration d'instances de concertation entre l'État et la société, sont autant de résultats positifs, issus de ces nouvelles démarches à la recherche d'une amélioration des conditions de vie et d'un changement de rapport de force, début d'une réduction des inégalités.

[4] Il n'est évidemment pas indifférent d'avoir à faire à des pouvoirs locaux élus, mais l'appui à la décentralisation relève davantage de la coopération d'État et de la coopération des collectivités locales que des actions « à la base ». Ces dernières contribuent au renforcement de ces pouvoirs locaux en collaborant avec eux, mais quand ils reproduisent les relations clientélistes, autoritaires ou inégalitaires, les actions « à la base » essayent de renforcer le pouvoir des acteurs sociaux.

Une vision critique de ces actions

Les ambiguïtés des actions en faveur du changement social ne relèvent ni d'une particularité des situations de coopération, ni d'une conjoncture nouvelle. Et la difficulté de mener une réflexion critique au nom de l'expérience pratique est également un vieux débat entre recherche et développement. Avec le souci de combiner les deux regards qui me guide depuis plus de vingt ans au Gret et que je crois partager avec les collègues qui ont contribué à ce document, j'ai essayé de construire cette vision critique à l'aide de ce que nous apprend la conduite d'opérations et de ce que nous apportent certains travaux de recherche et d'évaluation (Boismenu, 1998 ; Bouju, 1998 ; Chauveau *et al.*, 1997 ; Grünewald, 1997 ; Hours, 1998 ; Le Bris, 1998[5] ; Ocde, 1997 ; Orstom/Cnrs, 1996 ; Vielajus, 1997).

L'étude synthétique sur l'impact des actions non gouvernementales, portant sur 240 projets dans 26 pays différents, fournit, de ce point de vue, une matière très riche sans pour autant réussir à évaluer l'efficience et l'efficacité des projets : « Évaluer des projets en fonction de leurs objectifs immédiats tient plus de la description de ce qu'ils ont réussi à réaliser que d'une analyse sur la pertinence du développement qu'ils ont permis d'atteindre. »

La vision critique proposée relève trois points de vue :

- l'exacerbation conflictuelle mise en marche par l'approche participative, sans apporter de solutions simples ; d'autant que les techniciens ne savent, ne peuvent ou ne veulent pas les mettre en œuvre ;
- la difficile prise en compte (ou le refus prudent) des compromis et médiations nécessaires entre pouvoirs locaux et centraux dans une perspective de mise en place de l'intérêt général ;
- la contradiction où l'on s'enferme à vouloir poursuivre la viabilité financière d'un projet et sa pérennité institutionnelle (celle-ci étant un préalable à celle-là) alors même qu'il s'adresse aux plus défavorisés, et que les marchés sont « imparfaits ».

---

[5] *Alimentation en eau potable dans les quartiers périurbains et les petits centres.* Recherche pilotée par le Programme « Solidarité-Eau », composée de six actions pilotes et dix travaux de recherche, rassemblés en quatre synthèses thématiques et une synthèse générale rédigée par Émile Le Bris. Quatre documents publiés à l'occasion du séminaire final de restitution (Ouagadougou, mai 1998).

Au total, on peut se demander si la préférence que l'on donne de plus en plus à l'urgence humanitaire spectaculaire et médiatique sur le développement autonome et à long terme, qui requiert modestie et persévérance, ne va pas mettre entre parenthèses ces complications sociétales et marchandes qui dérangent.

Les rapports inégalitaires au sein des sociétés et les processus participatifs

Les populations concernées par les différents projets profitent indéniablement des avantages produits par les réalisations sans que l'on puisse dire que leurs conditions de vie ont été changées et que l'impact dépasse en portée le nombre des « bénéficiaires » directs.

Il manque le plus souvent une analyse rigoureuse du statut socio-économique des populations et des causes de la pauvreté, pour pouvoir affirmer que ce ne sont pas les « moyennement pauvres » qui sont principalement touchés et qu'au-delà d'améliorations ponctuelles, un processus de lutte contre la pauvreté a bien été engagé. Ces processus sont paradoxalement parfois mieux assurés quand ils prennent en compte la diversité sociale, comme dans le cas des projets de microfinancement, par exemple.

Tous les milieux appréhendés dans leur diversité sont marqués par l'acuité des tensions, des divergences d'intérêt qui sont, d'une certaine façon, exacerbées par les enjeux supplémentaires apportés par les projets. Les opérateurs qui rejettent les approches paternalistes et simplistes du partenariat et de la participation, et qui acceptent de s'interroger sur la nature et l'intensité de l'implication des populations, rapprochent de plus en plus fréquemment cette montée des tensions, de la difficulté du dialogue social, du débat public, de l'expression des revendications collectives, de la construction d'une société plus cohérente. La vision idéalisée de « la base » qui serait solidaire et équitable a de moins en moins cours.

Tout le monde s'est trouvé confronté dans la pratique et par ses lectures, aux « arènes politiques locales », aux clivages sociaux, « aux superpositions des structures de pouvoirs », aux pouvoirs locaux prédateurs et clientélistes, au conformisme par rapport aux conduites sociales moyennes, « aux courtiers du développement », etc[6]. Toutefois, sous la

[6] Toutes expressions éclairantes mises en évidence et développées par les politologues et les anthropologues, dont ceux de l'APAD (Association euro-africaine pour l'anthropologie du changement social et du développement).

pression des bailleurs de fonds qui veulent des résultats, les opérateurs de projets ont toujours besoin de laisser penser qu'ils sont des vecteurs de changement social et que les processus exogènes peuvent influencer de façon notoire les dynamiques internes à la société. Dans leurs discours, les positions extrêmes sont le plus souvent écartées : immobilisme des sociétés sous le poids de la tradition et logique démocratique des forces montantes ; rhétorique participative garantissant l'implication des plus démunis et récupération systématique de tout projet par les élites dominantes. Mais pour autant, toutes les positions intermédiaires entre ces extrêmes ne sont pas équivalentes du point de vue de la construction de l'intérêt général. Les rapports de force en jeu dans la conquête des ressources de tous ordres, y compris dans la conquête de position sociale, ne sont pas assez connus, pour concevoir et surtout conduire les projets en fonction des stratégies d'appropriation à l'œuvre.

Pour prendre en compte toutes ces stratégies, différentes des processus participatifs recherchés, Jean-Pierre Chauveau et ses collègues parlent de « participation cachée ». Elle est particulièrement vive, précisent-ils, « dans la dynamique actuelle du changement social, principalement orientée vers une multiplication de structures socio-économiques clientélistes concurrentielles [...] qui rattachent le niveau local aux luttes de pouvoir et d'influence aux échelles nationales et régionales, par de multiples réseaux [...] qui n'hésitent pas à instrumentaliser l'identité ethnique » (Chauveau *et al.*, 1997). Dans la mesure où les projets veulent « déplacer l'équilibre des rapports de force inégalitaires, la prise en compte de la participation cachée, est particulièrement importante ».

Pour ce faire, ils recommandent « de refuser la priorité exclusive à l'efficacité économique en termes d'impact, comme le suggèrent les concepts des bailleurs de fonds et des opérateurs institutionnels », au profit, « de l'importance des processus de nature politique dans le fonctionnement de l'économie » ; c'est-à-dire « les formes ordinaires et quotidiennes de la compétition pour le pouvoir et la conquête des ressources ».

Avec ces deux précisions qui nous serviront de conclusion : « Toute démarche participative qui postule au départ une approche consensuelle et met entre parenthèses la dimension conflictuelle est condamnée à courir perpétuellement après un train en marche. Inversement, vouloir imposer des règles conduit à multiplier les procédures et les instances de contrôle sans éliminer les négociations et les manipulations informelles de ces règles ; à terme, la lourdeur du contrôle ne peut que générer des effets contre-productifs sur la participation elle-même. »

La société organisée se substituant à l'État (dé)centralisé

La vision critique des actions « à la base » ignorant le rôle des pouvoirs publics et cherchant surtout à ce que les « acteurs prennent en charge leur développement », est un peu révolue. Elle peut rester valable dans certains cas, il ne faut pas totalement la ranger dans les tiroirs, mais elle a besoin d'être affinée pour tenir compte des logiques de développement local et de décentralisation. Les difficultés ne viennent pas tant aujourd'hui d'une confrontation radicale entre une conception « étatiste » et une conception « basiste » (confrontation à laquelle il faudrait ajouter la part de conception « libérale » du fonctionnement des services sociaux), que des conditions de l'articulation des deux (ou des trois).

Il faut reconnaître que, dans une action « à la base », réussir une implication des pouvoirs publics qui ne soit ni une prise de pouvoir autoritaire, ni un alibi superficiel, ni une démagogie électorale, ni tant d'autres dérives possibles qui court-circuitent la participation des populations et la poursuite d'objectifs de redistribution équitable, est une vraie gageure. La construction de l'État « par le bas », pour reprendre cette belle expression, est plus facile à dire qu'à faire !

L'émergence de pouvoirs locaux élus, ou leur consolidation quand ils existaient, déplace la confrontation des organisations « de base » avec les autorités publiques. Pour certains, l'existence de tels élus locaux, appuyés par des représentants de l'État déconcentré, est la réponse au besoin de démocratisation. Indéniablement, elle est une réponse, mais insuffisante. Dans nos termes européens, on parle des limites de la démocratie représentative. De façon peut-être plus générale, on peut parler de la difficile construction d'un intérêt général et de sa confusion fréquente avec l'intérêt commun, figure cachée d'intérêts particuliers quand il est manié par les notables et les élites locales. Les « affaires » françaises montrent que la généralisation de la difficulté n'est pas totalement irréaliste.

Face à ces évolutions et situations, l'enjeu pour les actions « à la base » réside dans la capacité d'avoir une approche plus institutionnelle, plus politique : « l'importance des processus de nature politique dans le fonctionnement de l'économie » ; c'est-à-dire « les formes ordinaires et quotidiennes de la compétition pour le pouvoir et la conquête des ressources » (Le Bris, 1998). Un tel mouvement est engagé, mais la vision critique consiste à dire qu'il est loin d'être abouti. Non seulement parce que de nombreuses actions donnent encore la priorité à l'efficacité technique sans grande considération pour l'enjeu institutionnel, mais parce que celles qui l'abordent, manquent parfois des compétences requises, d'une réflexion fondée sur les alliances nécessaires et d'une vision opéra-

tionnelle du discours en faveur d'une nouvelle articulation entre État et société.

Affirmer que cette articulation ne repose pas que sur des élus locaux, c'est mettre en avant le besoin de structures intermédiaires, représentatives, comme les comités de quartiers, les associations d'artisans, les organisations paysannes, les caisses de crédit, les comités de gestion de l'eau, les associations de parents d'élèves, etc. Toutes ces structures sont capables de prendre en charge des fonctions d'intérêt général, mais ceci nécessite une négociation, une contractualisation avec les pouvoirs publics. Le point faible actuellement se trouve dans cette relation institutionnalisée avec les structures de l'État décentralisé et déconcentré parce que les acteurs sociaux n'en veulent pas, que les autorités s'en désintéressent, que les opérateurs n'en ont pas le souci, parce que c'est difficile à mettre en œuvre ou pour tant d'autres raisons.

Or, s'il faut installer dans les bidonvilles de Port-au-Prince des bornes-fontaines qui offrent à tous une eau potable et moins chère, il est tout aussi essentiel qu'elles soient raccordées au réseau public et que les habitants des bidonvilles se sentent reconnus, *via* leurs comités, comme des clients de la société d'État. De la même façon, s'il est nécessaire de construire un nouveau marché de quartier à Cotonou (Bénin) qui améliore les conditions de vie des habitants et des vendeuses, il est tout aussi important que la communauté urbaine déroge à sa règle et confie la gestion du marché à l'association des vendeuses et qu'une instance réunissant les autorités locales, les habitants, les vendeuses et les notables soit mise en place pour garantir la gestion de l'intérêt général. Qu'une Fédération des artisans se crée au Mali qui prenne en charge les problèmes réglementaires et statutaires, la formation professionnelle, etc., est un premier pas, qu'elle devienne l'interlocuteur reconnu de l'État demeure une étape indispensable. Même chose pour les écoles, les centres de santé, les caisses de crédit et plus généralement les opérations de développement local, avec en perspective la substitution du financement international par les ressources publiques nationales.

La constitution d'un tel tissu social intermédiaire opérationnel et reconnu institutionnellement dans ses relations avec les pouvoirs publics, ne fait guère partie des priorités des politiques publiques de coopération, davantage préoccupées jusqu'à présent par le soutien au pouvoir communal et la réforme de l'État central.

La « coopération décentralisée » de l'union européenne qui constituait le programme le plus audacieux en la matière, refusant l'opposition entre pouvoir municipal et implication de la société, risque de rater son passage de l'échelle expérimentale à la dimension de grand programme,

faute d'assumer les conséquences de ce choix spécifique, pourtant conforté par l'expérience.

Les opérateurs européens des actions « à la base » de ce type ont une responsabilité dans cette situation, réfugiés qu'ils sont, trop souvent, derrière leur technicité, pour ne pas déplaire aux bailleurs et ne pas compromettre leur position « commerciale ».

Ils ne font pas de l'approfondissement des savoir-faire correspondant à la mise en œuvre de telles opérations, un objectif prioritaire du développement de leur métier. Ils ne transforment pas en objectif politique la multiplication de ces actions et enfin, ils manquent d'exigence et de vigilance vis-à-vis de leurs « partenaires » locaux qui, dans certains cas, ne sont pas à la hauteur de leur fonction de médiateurs ou bien compromettent la crédibilité des opérations en s'avérant beaucoup plus préoccupés de leur propre promotion (la fameuse fonction de « courtier du développement ») que de celle des populations qu'ils sont chargés d'appuyer.

Enfin, il faut s'interroger comme le fait Émile Le Bris et d'autres auteurs, sur l'avenir de la confrontation entre ces scénarios alternatifs, constructeurs d'un nouveau rapport entre privé et public, à base « d'acteurs collectifs locaux » et les autres logiques à l'œuvre (Ocde, 1997). En particulier, la conjugaison des solidarités communautaires avec le renouveau d'un clientélisme local et la tendance à la privatisation des services publics. La « bonne gouvernance » imposée par la logique de projet des bailleurs de fonds donnera-t-elle naissance de façon durable à une modernité politique citoyenne, ou bien faut-il s'attendre à voir perdurer la prolifération et la superposition institutionnelle de couches de pouvoir, génératrices d'incohérence et de la perpétuation des inégalités ?

Pérennité des structures d'appui socio-économique ou des inégalités ?

L'engouement en faveur du « micro-crédit » est certainement la grande novation de ces dernières années. Dans la mesure où la mise en place de ces opérations de crédit repose sur l'injection d'un capital initial que le remboursement des prêts octroyés doit permettre de reconstituer, elles ont induit une attention sur les notions de pérennité et de viabilité qui s'est étendue à d'autres dispositifs, en particulier ceux qui assurent l'appui aux petites entreprises et ceux qui gèrent des fonctions de type « service public ». Il faut dire que ces notions, prises dans l'évidence de leur signification (de sens commun), semblent permettre de surmonter la fugacité des actions de coopération, petites ou grosses, qui ne durent que le temps d'un projet.

Ces exigences de pérennité/viabilité, issues de la rationalité économique, sont conformes à la rhétorique de la coopération qui n'est pas faite pour durer. Ce développement par le crédit et l'accès aux marchés, induit une opposition de type idéologique (car dans la réalité il y a combinaison) entre le couple développement social/subvention publique et le couple développement économique/prêt individuel, le second étant bien sûr valorisé aux dépens du premier. Ayant fait partie de ceux qui, il y a quinze ans, se sont opposés aux tenants de « la technologie autochtone appropriée par les communautés de base » pour travailler sur la « petite entreprise », et de ceux qui, dès 1989, sont allés au Bangladesh étudier le fonctionnement de la Grameen Bank, pour en faire la promotion, je suis à l'aise aujourd'hui pour chercher à susciter une réflexion critique sur la fonction des notions de pérennité et de viabilité, appliquées de façon étonnamment consensuelle aux structures d'appui socio-économique en faveur des « pauvres ». Ces références passées permettent d'affirmer, en effet, qu'interroger ces notions n'équivaut pas à contester l'intérêt de promouvoir le développement économique par la petite entreprise et l'accès au crédit.

L'étude synthétique des évaluations ONG aborde ces deux notions dans ses conclusions, en considérant qu'il y a une contradiction à poursuivre les deux objectifs : viabiliser sur le long terme des caisses de crédit (par exemple) tout en cherchant à favoriser l'accès des « pauvres » à des prêts. Car plus les bénéficiaires s'éloignent des niveaux de pauvreté, plus grande est la probabilité que le projet pourra couvrir ses coûts récurrents de fonctionnement. De toute façon, l'expérience montre que la viabilité est difficile à atteindre, qu'il faut du temps pour y arriver et que pendant ce temps (une dizaine d'années, si ce n'est plus), le projet doit être subventionné. Outre la nécessaire diversification de la « clientèle », il ne faut pas être obligé de baisser les taux des prêts en dessous d'un certain seuil, car il faut des agents de crédit très productifs, des clients qui remboursent sans problème, une organisation modeste et efficace et que le capital initial reste évidemment une subvention. Et pour rendre le dispositif pérenne, il lui faut être reconnu officiellement par un statut, ce qui relève parfois d'un long processus de négociation.

Les structures de crédit ont cependant l'avantage de brasser de l'argent et de pouvoir imposer facilement aux emprunteurs de payer des intérêts relativement élevés, dans la mesure où cela reste moins cher que les taux pratiqués par les usuriers et d'un accès moins contraignant. Il en va autrement quand il s'agit de faire payer des conseils à des « micro-entreprises » qui fonctionnent dans des conditions précaires et de construire l'économie d'une telle activité de façon pérenne. Quand il s'agit de favoriser l'accès de tous à des services, comme celui de l'eau, la

garantie du paiement régulier par les usagers suppose des conditions de prix, de qualité du service et de gestion rigoureuse. Il n'en reste pas moins que la prise en charge équitable des coûts d'investissement et de maintenance, la mise en place d'une tarification sociale, la réalité des impayés du gouvernement et des couches aisées, sont aussi des considérations déterminantes pour évaluer les risques qui pèsent sur l'avenir d'un système de bornes-fontaines dans les quartiers urbains périphériques, rattachés au système « d'État ».

A partir du moment où il s'agit d'une intervention économique en faveur des groupes sociaux défavorisés, l'exigence de la viabilité et de la pérennité, par le paiement du service à sa valeur réelle, devient le critère ultime de jugement pour toute la durée d'un projet, ce qui n'est pas une mince affaire.

Si les notions de pérennité et de viabilité ne sont pas critiquables, si leur pertinence ne fait aucun doute, il y a des ambiguïtés qui ne sont pas suffisamment prises en compte. Il y a une distinction à faire entre la viabilité qui est de type financier et la pérennité de type institutionnel. Or la seconde, comme le signale l'étude synthétique des évaluations ONG, contribue à la conquête de la première par des moyens relevant d'une logique non marchande.

Peut-on parler en effet d'une viabilité financière entièrement basée sur le paiement des services rendus par les usagers, comme s'il s'agissait de marchandises et de marchés comme les autres ? Le difficile accès des micro et petites entreprises aux marchés peut-il se régler avec un crédit ? La privatisation du service de l'eau en garantit-elle l'accès à tous ?

L'inégalité des conditions d'accès aux marchés explique les situations de paupérisation. S'il faut d'abord payer le branchement et un compteur pour avoir l'eau du réseau, comment les habitants des bidonvilles de Port-au-Prince et d'ailleurs viabiliseront-ils le système, alors qu'ils sont prêts à payer l'eau (ils la payent aux revendeurs, et dix fois plus cher finalement que le tarif du réseau !). Au Tchad aussi, le projet d'appui à l'artisanat s'est heurté à l'opposition des commerçants (liés aux élites étatiques) qui contrôlaient l'importation du mobilier scolaire quand il a incité les artisans à participer aux appels d'offres publics, après avoir achevé leur formation à la fabrication locale du mobilier scolaire. Et tant d'autres exemples qui montrent qu'on est en économie concur-rentielle « imparfaite », comme disent les économistes.

Par conséquent, la recherche de la viabilité financière doit poser le problème de l'accès équitable aux « marchés », donc le besoin d'interventions réglementaires et de mesures redistributrices sous forme de subventions publiques, si l'on veut combattre les inégalités aux dépens des groupes défavorisés, tout en pérennisant les structures (caisses de

crédit, appui-conseil aux petites entreprises, comités de gestion de l'eau, associations de développement local, etc.). Comme l'écrit Carlos Maldonado[7] : « Une volonté délibérée de démocratiser l'économie au profit des plus pauvres, ne va pas sans bousculer l'ordre établi. »

Vers une victoire de l'humanitaire sur le développement

En conclusion, on peut se demander si l'humanitaire ne va pas se substituer à la recherche d'un processus de développement auto-entretenu. Dans la mesure où j'emprunte largement cette vision à plusieurs auteurs, je me contenterai de quelques citations ouvrant sur la lecture de leurs écrits. Certaines citations sont relatives à l'évolution du travail social en France sous la pression de la prise en compte de l'exclusion, d'autres concernent l'action en coopération. Il n'est pas anodin de ma part de rapprocher les deux mondes.

« Au-delà de cette répartition des dépouilles du travail social canonique, il faudrait évoquer la renaissance récente du caritatif et de l'humanitaire comme bras armé des politiques publiques face aux flux de précarité et de pauvreté. Mais ceci invite à de nouvelles questions : s'agit-il d'une modalité inédite de coopération entre société civile et puissance publique pour traiter de la nouvelle question sociale ? S'agit-il d'un retour du travail social classique mais dans une diversité de modalités et à des échelles considérablement plus vastes que jadis ? S'agit-il des prémisses d'une évolution par laquelle la puissance publique sous-traiterait au milieu associatif l'administration de flux de populations auxquelles tout espoir d'intégration sociale est désormais interdit ? » (Estebe, 1998).

« Un double processus explique ce défaut de participation des populations. D'un côté, les associations ont été disqualifiées, parce que pour obtenir un petit budget, il faut utiliser toute une série de codes, passer devant telles commissions, faire et refaire son projet... Du coup, de l'autre côté, l'aide associative s'est trouvée instrumentalisée dans un système complexe et toujours plus opaque, difficile à maîtriser [...]. » L'hypocrisie très forte a été dans le choix explicite de la délégation du service public. A mon sens, les éléments les plus marquants, depuis les années 80, sont cette mise en concurrence du service public et la montée des associations humanitaires sur une logique médiatique. Il y a là un débat en germe : est-ce qu'on s'engage dans une conception générale du

[7] MALDONADO (C.), *Vers la légalisation du secteur informel* ?, Genève, BIT.

bénévolat à l'anglo-saxonne ou sur le maintien du modèle français de service public, mal en point il est vrai, et très critiqué ? Ce choix n'est pas du tout fait. Se dirige-t-on vers l'humanitaire tous azimuts ou va-t-on légitimer en le revoyant le tissu associatif existant[8] ? »

« Cet étiolement de l'État, depuis longtemps perceptible dans le domaine économique et financier avec l'émergence de nouveaux réseaux qui se jouent des frontières et des territoires et échappent aux modes de régulation traditionnels, se confirme en matière de politique sociale. Tout se passe comme si on assistait à l'internationalisation d'un système social parallèle. De même que dans les pays occidentaux, l'usure de l'État-providence se traduit par une privatisation progressive de la protection sociale, assortie d'un traitement social spécifique – et très caritatif – pour les exclus ; de même, dans les pays du sud, la libéralisation des économies, encouragée par les plans d'ajustement structurels préconisés par le FMI, s'accompagne d'un volet social très largement confié aux ONG.

Dans les situations de crise, cette tendance à l'internationalisation et à la privatisation est plus marquée encore : la responsabilité de la mise en place d'un filet de sécurité minimal pour les plus menacés est de plus en plus sous-traitée à une myriade d'institutions internationales, d'organisations humanitaires et d'associations locales. Ce dispositif, fondé sur une articulation complexe, et une confusion croissante, entre organisations gouvernementales, inter-gouvernementales et non gouvernementales se déploie à présent sur la plupart des terrains de crise, du moins sur ceux qui font l'objet d'une attention internationale. Cette approche, trop souvent ignorante des facteurs politiques et sociaux, semble être légitimée par l'urgence. Mais l'urgence est une notion issue d'une conception linéaire qui ne peut appréhender les crises politiques que comme des interruptions temporaires du processus de développement. » (Jean, 1997).

« Dans le monde global, la loi du marché et les secours d'urgence font bon ménage et l'économie mondiale de marché trouve dans le postulat de l'universalité des droits de l'Homme occidental, son meilleur complément. Dans ce contexte, un nouveau partage des tâches se profile. Avec le recul des prérogatives des États au profit du secteur privé et multilatéral, les ONG pourraient être investies de la tâche pénible de panser les plaies produites par l'économie mondiale à sa périphérie (au Nord comme au Sud). Une telle approche hypothétique mais plausible, rendrait définitivement périmée la notion de développement solidaire,

---

[8] BACKMAN (Ch.), 1998, « A quoi sert le travail social ? », *Esprit* (mars-avril 1998).

économique et social, et laisserait à la notion de solidarité la portion congrue : la gestion des exclus du marché. [...] Dans une perspective plus optimiste, les ONG, au Nord comme au Sud, pourraient constituer un ferment important de remise en question des normes socio-économiques au nom d'une exigence d'équité devenu partageable par une majorité de citoyens dans une majorité d'États. » (Hours, 1996).

« L'action sociale se rénove. Mais il lui manque, on le voit bien, la capacité de peser sur la question de la justice sociale pour qu'aux directions dans lesquelles elle s'engage – l'insertion et la production de lien social – correspondent des résultats appréciables. C'est seulement en exigeant que l'insertion et la majoration du pouvoir politique des plus démunis soient appuyées sur des mécanismes de redistribution de la richesse que l'action sociale gagnera en crédibilité et le travail social, la justification de sa raison d'être[9]. »

N'y a-t-il pas là matière à renouveler aussi les politiques publiques de coopération ?

Annexe :

Les différents types d'actions « à la base » prises en considération[10]

L'action par le microfinancement : une étude comparative des systèmes du Bénin, du Burkina et de Guinée Conakry : « PRAOC. Secrétariat d'État à la Coopération. Impact des systèmes financiers décentralisés/IRAM, 1997 ». [D'après une contribution de Dominique Gentil/IRAM.]

L'appui à l'organisation professionnelle des artisans : le cas du Mali. (D'après une contribution de André Delluc, responsable du Réseau ETDI/ Enseignement technique et développement industriel et la référence aux documents de Carlos Maldonado du BIT ([Vers la légalisation du secteur informel ?] et de Éric Silvestre, consultant du BIT, en collaboration avec Souleymane Sarr [Historique d'une décennie d'appui au secteur informel du Mali]).

L'appui à l'organisation paysanne : Le cas du CADEF en Basse-Casamance/Sénégal. (A partir d'une contribution de Jacques Berthomé/CIEPAC et

---

[9] DONZELOT (J.) ROMAN (J.), 1998, « A quoi sert le travail social ? », *Esprit* (mars-avril 1998).

[10] Chaque type d'action fait l'objet dans la version intégrale du document, d'une description rédigée à partir d'une contribution dont l'origine est mentionnée entre parenthèses.

en référence à la recherche-action menée par le Cirad, le Ciepac et l'Iram, sur le thème : les organisations paysannes face au désengagement de l'État[11].)

L'appui à l'organisation de quartier : le cas du programme « Fourmi » au Cameroun. (D'après les rapports des responsables du programme, Isabelle de Boismenu et Christophe Hennart du Gret et un document de synthèse publié dans la collection « Études et travaux » du Gret.)

L'action par les micro-réalisations : le cas du programme de l'Union européenne. (Avec les contributions de Jean Louis Viélajus/Gret, qui a réalisé l'évaluation du programme et de Geneviève de Crombrugghe/Cota en Belgique, qui est intervenue au Swaziland.)

L'action par l'accès aux services de type public : le cas des « comités dlo » à Port-au-Prince en Haïti (D'après une contribution de Sarah Matthieussent, stagiaire de l'IEP/Paris, fruit d'une enquête sur place auprès de tous les acteurs haïtiens du programme et en fonction des données rapportées par Sacha Braïlowsky, chef de projet auprès du Gret/Haïti et Raùl Pajoni/Gret, chargé du suivi.)

L'action d'urgence : survivre dans la crise. (Une contribution de François Grunewald, aujourd'hui consultant indépendant, qui a travaillé de 1992 à 1997 au Comité international de la Croix-Rouge comme agronome à la division générale des secours, après plusieurs années de « terrain » en Asie pour le compte d'ONG, puis des Nations unies. Il a coordonné la publication récente d'un livre collectif sur le thème du continuum entre l'urgence et le développement : *Entre urgence et développement : pratiques humanitaires en question*, Paris, Karthala, 1997.)

Les actions d'accompagnement familial : aux Philippines (programme de développement intégré des bidonvilles de Cebu), à Saint-Louis du Sénégal (partenariat avec Lille), à Belem, Fortaleza, Sao Luis au Brésil. Le résultat des évaluations du F3E (Études préalables, Études transversales, Évaluations). (D'après un document rédigé par Patrice Blanc, ancien président du F3E.)

[11] Cette recherche s'est conclue par un atelier international (mars 1995) organisé par le Cirad et la FPH (programme « Agricultures paysannes et modernisation ») qui a donné lieu à une publication : « États désengagés, paysans engagés ».

6

Dynamique des micro-entreprises et politique économique : essai de bilan

Sarah Marniesse

Jusqu'au milieu des années 1970, les stratégies de croissance des pays en développement se fondaient sur un double postulat. L'État serait l'acteur essentiel dans le décollage de leur économie et l'industrialisation résulterait d'une promotion active et exclusive des grandes entreprises modernes. La persistance de nombreuses petites activités artisanales s'explique par la lenteur du processus de modernisation. Elles disparaîtraient à terme. Avec la crise et la mise en œuvre de politiques d'ajustement, cependant, les créations d'emplois dans le secteur formel ont fortement diminué, le chômage et la pauvreté ont touché de plus en plus de ménages, et les petites activités, loin de disparaître, se sont multipliées. Le secteur des micro-entreprises abrite ainsi, aujourd'hui, plus de la moitié des emplois urbains et la plupart des emplois ruraux non agricoles, permettant à une majorité de ménages de survivre et suscitant à ce titre, l'intérêt des décideurs et des bailleurs de fonds.

Par ailleurs, le secteur des micro-entreprises se caractérise aujourd'hui par son hétérogénéité. On y rencontre de plus en plus de jeunes gens formés, des chômeurs éduqués (et non plus seulement des migrants ruraux), ce qui laisse entrevoir des potentialités jusque-là négligées. Le potentiel de croissance et de modernisation des micro-entreprises est devenu porteur d'espoir dans un contexte où les grandes entreprises se

sont avérées incapables d'entraîner la croissance des économies en développement. Le thème de « l'industrialisation par le bas » retient désormais l'attention. Lié à celui de la création d'emplois dans les micro-entreprises, il postule qu'une partie des micro-entreprises est capable de se moderniser, de se transformer en « petites entreprises « qui combleraient à terme le chaînon intermédiaire manquant (« Missing-Middle »). Dans cette stratégie de type ascendant (« bottom-up » selon M. Dessing), il faudrait aider les micro-entreprises à devenir plus compétitives.

Ce double objectif de création d'emplois et de modernisation dans ce secteur passe par la mise en œuvre de politiques et de programmes d'appui dans différentes directions sans que leur efficacité se manifeste encore clairement. Quels objectifs donner aux politiques d'appui et ceci, en fonction du type de micro-entreprises visées ? Cette question est majeure dans un contexte qui impose une utilisation efficace des ressources.

Nous proposons ici deux analyses parallèles et complémentaires pour dégager des recommandations de politique économique. Après avoir présenté une typologie de ce segment et analysé les potentialités de croissance et les besoins en son sein, nous étudierons l'efficacité respective des politiques et programmes d'aide à la micro-entreprise qui se sont multipliés depuis une quinzaine d'années pour en tirer des leçons pour l'avenir.

Typologie et dynamique des micro-entreprises

Les études entreprises ont souvent mis l'accent sur l'hétérogénéité de ce segment du tissu industriel ainsi que sur les particularités (taille, composition) qui le différencient d'un pays à l'autre. Nous ne présenterons ici qu'une typologie établie à partir de variables qui semblent déterminer les différents modes de fonctionnement. Cette première étape permet de définir des groupes relativement homogènes, qui se caractérisent par des potentialités de développement et des contraintes spécifiques, nécessitant des politiques d'appui spécifiques. Des « groupes-cibles » se dessinent clairement.

Nous utilisons principalement deux sources statistiques : les enquêtes menées par les chercheurs de la Michigan State University sur les micro-entreprises d'Afrique anglophone (enquêtes sur de gros échantillons de micro et petites entreprises à la fois urbaines et rurales, incluant l'auto-emploi) et les enquêtes que nous avons mises en œuvre sur des échantillons de plus petite taille, mais représentatifs, de micro-

entreprises urbaines appartenant à des secteurs d'activité souvent traditionnels, en Afrique et Amérique latine (Bénin, Madagascar, Tunisie, Équateur). Plus ciblées, nos enquêtes introduisent de nouvelles variables explicatives. Réalisées sur échantillons constants, les informations obtenues sont plus fiables. Nous ajoutons à ces échantillons celui des micro-entreprises ivoiriennes de l'enquête RPED.

Un secteur hétérogène recelant de nouvelles potentialités

Les théories et outils analytiques produits depuis le début du siècle en microéconomie et en économie industrielle définissent des facteurs explicatifs des modes de fonctionnement des entreprises, au premier rang desquels figurent les « conditions socio-économiques » de base (dont dépendent notamment les caractéristiques de la demande), les structures de marché (qui déterminent en partie le niveau de concurrence), et les stratégies des chefs d'entreprise pour s'adapter à leur environnement.

Si la taille est souvent un premier indicateur du mode de fonctionnement des micro-entreprises, il convient de tenir compte des autres variables issues de l'analyse théorique pour affiner la typologie. L'insertion sur le marché des biens (type de produit vendu, type de clientèle, intégration ou non dans le circuit formel), détermine le niveau et la stabilité de la demande. La composition de la main-d'œuvre permet d'évaluer la qualité des produits finis (une main-d'œuvre salariée est souvent plus compétente), ainsi que l'« horizon » de gestion de la firme (une force de travail salariée est, par exemple, plutôt caractéristique d'une gestion à long terme). Par ailleurs, elle donne une indication du niveau de charges fixes supportées par l'entreprise, dont la comparaison avec la variable précédente (niveau et stabilité de la demande) permet d'évaluer les risques de faillite de l'entreprise. Une demande instable et des charges fixes importantes constituent ainsi une configuration risquée. La part de salariés dans la main-d'œuvre est fortement corrélée avec la taille de l'entreprise, mais également avec le niveau de développement du pays. Plus le pays est développé, plus il est probable que les micro-entreprises emploient une proportion élevée de salariés. Le niveau de capital humain du micro-entrepreneur joue aussi un rôle déterminant, souvent corrélé avec ses motivations, sa capacité de stabilisation de la demande (développement de la clientèle par prospection, études de marché, découvertes de niches, etc.), ainsi qu'avec la prudence de sa gestion, le réalisme de ses anticipations ou sa facilité d'accès à des prêts bancaires. Le niveau de capital productif et la technologie utilisée, logi-

quement liés au niveau de « capital humain » du micro-entrepreneur, déterminent les capacités de production de la micro-entreprise, sa productivité, sa capacité à faire face à la concurrence. La taille de l'entreprise déterminera enfin en partie si l'entreprise est statistiquement et fiscalement visible.

En croisant ces cinq variables, quatre types de modes de fonctionnement se distinguent nettement les uns des autres. Cela ne veut pas dire que les frontières sont étanches. On peut concevoir des évolutions, des changements de nature, ce qui amène certains chercheurs à parler de « continuum « (Mead, 1998). Il reste qu'à un instant donné, des groupes se différencient.

L'*informel de survie* se compose d'activités de très petite taille, en général créées par une personne très peu qualifiée, qui « s'auto-emploie » et produit sans aucune charge fixe (peu de capital productif, pas de local spécifique, pas de main-d'œuvre, aucun respect du cadre institutionnel), non pour répondre à une demande existante sur le marché, mais dans le but de procurer un revenu minimum à des personnes sans travail et sans capital (activités tirées par l'offre de travail, ou « supply-driven » [Mead, 1994]). Elles représentent aujourd'hui la grande majorité des micro-entreprises, en Afrique subsaharienne notamment.

Les *micro-entreprises familiales* sont constituées de deux à cinq personnes en général, dirigées par un chef d'entreprise très peu qualifié, souvent allergique au risque et routinier, qui minimise les charges fixes, en employant essentiellement des aides familiaux et en respectant très peu le cadre institutionnel. Elles ont cependant une clientèle souvent régulière, un peu de capital productif et une main-d'œuvre à former.

Les *micro-entreprises « mixtes »* sont en général constituées de trois à dix actifs, dirigées par des chefs d'entreprise, en moyenne un peu plus qualifiés que dans la catégorie précédente, qui affichent souvent comme objectif le développement de leur entreprise en cherchant à accroître leur clientèle et leurs profits. Les entreprises sont souvent visibles et respectent en conséquence davantage le cadre institutionnel. La main-d'œuvre est en partie salariée. Les charges fixes représentent une part parfois importante de l'ensemble des charges. Mais la demande est souvent insuffisante et irrégulière, et l'accès à des ressources financières souvent limité. La configuration de ces entreprises est risquée, et une gestion efficace nécessite beaucoup plus de compétence et de capital financier que dans les deux types précédents de micro-entreprises. « Informelles » par certains côtés et « formelles » par d'autres, ces micro-entreprises sont d'autant plus nombreuses que les pays sont plus développés et l'industrialisation ancienne.

Les *micro-entreprises « formelles »* ont en général entre 6 et 10 actifs (au-delà, elles seraient qualifiées de petites entreprises, sans que leur nature change cependant) et ressemblent aux micro-entreprises occidentales (chefs d'entreprise qualifiés, technologies modernes, main-d'œuvre salariée, mode de fonctionnement transparent, débouchés, etc.). Elles sont d'autant plus nombreuses que les pays sont développés, mais on les trouve de plus en plus dans certains secteurs d'activité de pays peu développés (dans le secteur du bois à Cotonou, ou à Antananarivo, par exemple, ou dans les secteurs d'activité moderne comme les services aux entreprises).

Cette typologie se superpose assez bien à celle proposée par D. Mead (1994), établie à partir de deux variables liées à la logique de l'offre (« supply-driven ») ou à celle de la demande (« demand-driven ») des emplois créés.

Tableau 1

Typologie des micro-entreprises

	Caractéristiques des micro-entreprises	**Typologie Mead**
C1	1 ou 2 personnes peu formée(s), pas de capital, demande très faible, informalité	effet prépondérant de l'offre de travail (« supply-push »)
C2	2-5 actifs, micro-entrepreneur peu formé et sensible au risque, souvent aides-familiaux ou apprentis non rémunérés, peu de capital productif, demande assez faible mais « viable », informalité assez forte	effet prépondérant de l'offre de travail (« supply-push ») faible partie de l'embauche liée à la demande en biens
C3	3-9 actifs, micro-entrepreneur un peu formé et motivé par le développement de son entreprise, main-d'œuvre mixte, capital productif existant, demande instable, entre informalité et formalité	effet prépondérant de la demande (« demand-pull »), faible partie de l'embauche indépendante du niveau de demande car non rémunérée
C 4	6 actifs et plus, micro-entrepreneur formé, main-d'œuvre salariée, capital productif important, demande assez stable, secteur privilégié, niches, formalité	Effet prépondérant de la demande (« demand-pull »)

C : catégorie

Les variables discriminantes des modes de fonctionnement apparaîtront logiquement dans la définition des dynamiques.

Les facteurs explicatifs de la mortalité, de la survie et de la croissance des micro-entreprises

Les deux méthodes utilisées pour recueillir des données sur les disparitions et les dynamiques des micro-entreprises, enquêtes rétrospectives ou sur échantillons constants, présentent chacune des inconvénients, et les résultats obtenus ne sont qu'approximatifs. Les premières, utilisées dans les enquêtes d'Afrique anglophone, reposent sur la sincérité et la bonne mémoire des individus interrogés. Les secondes ne permettent pas d'isoler, parmi les micro-entreprises disparues, les fermetures et les changements d'adresse. Les résultats obtenus, même approximatifs, apportent cependant des réponses intéressantes.

a. Disparitions et survie des micro-entreprises

Nous analyserons successivement l'importance de la mortalité des entreprises, les périodes critiques où cette mortalité est élevée et les facteurs qui favorisent leur survie.

En moyenne, le taux de disparition des micro-entreprises d'Afrique anglophone (Botswana, Kenya, Malawi, Swaziland, Zimbabwe) est de 12,9% par an. Une enquête sur échantillons constants en République dominicaine fait état d'un taux de disparition de 20% par an. Nos enquêtes réalisées à Tunis, Quito et Cotonou aboutissent respectivement à des taux annuels de disparition de 9%, 14% et 12%. Des phénomènes conjoncturels (hausse des loyers dans le Quito colonial, rénovation de quartiers à Cotonou) sont à l'origine de délocalisations « forcées », qui induisent des taux de disparition plus élevés dans ces deux villes. Par ailleurs, la composition des échantillons explique en partie les taux de disparition plus élevés constatés en Afrique anglophone : les indépendants sont très peu présents dans nos échantillons et les micro-entreprises de l'échantillon tunisien sont en moyenne plus anciennes. Or, la taille et l'âge sont, comme nous le verrons, deux facteurs qui influen-cent les disparitions.

Les disparitions sont beaucoup plus fréquentes dans les premières années d'existence de l'entreprise. En Afrique anglophone, la moitié d'entre elles se produisent pendant cette période. Nos résultats montrent deux phases critiques vers quatre/cinq ans et vers onze ans. Ces résultats sont conformes (malgré un décalage dans le temps) à ceux établis sur des échantillons de micro-entreprises occidentales. Une sélection naturelle s'opère qui élimine les moins compétitives lors des premières années d'existence. Vient ensuite une seconde sélection excluant celles qui échouent dans leur tentative de développement.

L'analyse de la durée de vie des micro-entreprises, complétée par une étude de la probabilité de survie à l'horizon de quatre ans, montre que les disparitions de micro-entreprises ne constituent pas un phénomène aléatoire. Des résultats semblables sont obtenus dans les deux études. L'âge influence positivement la survie, de même que la taille, et l'appartenance de l'entrepreneur à la catégorie masculine (en Afrique anglophone et à Quito). Le secteur d'activité influence la propension à survivre, sans qu'une loi générale se dégage sur l'impact de tel ou tel secteur. La localisation (rural/urbain) est également un facteur explicatif de la survie des micro-entreprises en Afrique anglophone. L'impact de cette variable n'a cependant pas pu être mesuré ailleurs.

Nos enquêtes ont, par ailleurs, donné des résultats spécifiques : impact négatif de la croissance passée à Tunis et à Quito, impact négatif du niveau d'éducation à Quito et positif à Cotonou, impact négatif de la part de salariés dans la main-d'œuvre à Tunis et de la demande contrainte à Quito. Ils s'expliquent en partie par le contexte des pays étudiés. La Tunisie et l'Équateur sont deux pays semi-developpés, où le respect des réglementations est courant, et où la part de salariés dans la main-d'œuvre des micro-entreprises est souvent importante. Un accroissement de la main-d'œuvre se traduit par des coûts supplémentaires à amortir. Or, l'enquête portait sur une période où la demande était particulièrement faible (sécheresse en Tunisie, crise économique en Équateur), et dans le cas de la Tunisie, où de fortes hausses des charges venaient accroître le coût d'un salarié supplémentaire. Les micro-entreprises tunisiennes dont la main-d'œuvre se compose en grande partie de salariés se trouvent dans une situation inextricable dès lors que la demande faiblit (elles n'ont pas accès aux prêts bancaires qui leur permettraient de surmonter une variation de recettes momentanée). Ainsi, une augmentation du coût de la main-d'œuvre dans les trois années qui précédaient l'enquête a pu entraîner la disparition des firmes qui ne sont pas parvenues à amortir la hausse des coûts engendrés. En Équateur, la contrainte la plus forte est indiscutablement la faiblesse de la demande. Les micro-entrepreneurs les mieux formés sont incapables de rentabiliser dans ce contexte leur niveau d'éducation et quittent leur entreprise dès qu'une occasion d'embauche se présente dans le secteur formel, ce qui expliquerait la corrélation négative entre niveau scolaire et survie.

En conclusion, les disparitions sont très probables dans les premières années d'existence d'une entreprise. Plus les entreprises sont petites, moins elles ont de chance d'exister longtemps (avec une exception pour le cas de Tunis lié à une réglementation pénalisante pour les plus grandes des micro-entreprises et à un échantillon incluant nombre

d'entreprises anciennes). La survie des micro-entreprises se pose en termes différents selon le niveau de développement. Dans les pays les moins développés, la demande est en général très faible, le mode de fonctionnement majoritairement « routinier » et flexible, les micro-entrepreneurs souvent peu éduqués, et un niveau scolaire élevé sont un atout pour gérer plus efficacement que les concurrents, produire de manière plus compétitive et assurer la pérennité de l'activité. Dans les pays les plus développés, en revanche, la plupart des micro-entrepreneurs possèdent les connaissances de base requises pour gérer correctement une microentreprise traditionnelle, mais se heurtent souvent dans leur gestion quotidienne à des contraintes très fortes en aval (demande insuf-fisante), qu'ils ne parviennent pas à surmonter sans accès à du capital productif, et dont les conséquences sont d'autant plus néfastes que le niveau de charges fixes à assumer est élevé.

b. Croissance des micro-entreprises

Dans les enquêtes mises en œuvre en Afrique anglophone, moins de 25% des micro-entreprises qui existent depuis au moins cinq ans ont vu leur main-d'œuvre augmenter entre leur création et le moment de l'enquête. Cette moyenne recouvre une dispersion des proportions d'un segment de taille à l'autre. Ainsi, parmi les micro-entreprises de moins de cinq actifs, moins de 20% se développent et celles qui embauchent du personnel supplémentaire le font dans de faibles proportions. Dans nos échantillons, les résultats varient beaucoup d'un pays à l'autre. La mobilité est faible dans les pays les plus développés de l'échantillon (entre 60% et 80% des micro-entreprises voient leur force de travail augmenter d'une personne au plus à Quito ou à Tunis) et elle varie au contraire fortement dans les pays les moins développés. Toutefois, lorsqu'on restreint l'étude de la mobilité à l'embauche de salariés, celle-ci apparaît très limitée dans la plupart des échantillons. On assiste même parfois à une substitution de non-salariés à des salariés (entreprises quasi formelles d'Abidjan, Tunis et Quito).

Concernant le phénomène de passage d'une classe à une autre par la taille, Donald Mead note que 1% seulement des micro-entreprises de moins de cinq actifs à leur création ont atteint 10 actifs et plus au moment de l'enquête. Ce chiffre est faible. Toutefois, si l'on tient compte du très grand nombre de micro-entreprises de moins de 5 actifs, les entreprises capables de franchir le seuil des 10 actifs sont au final, relativement nombreuses. Dans nos enquêtes, nous observons une mobilité inter-segments assez forte sur trois ou quatre ans, quelle que soit la

taille des micro-entreprises en début d'enquête. Ainsi, les micro-entreprises accédant au segment supérieur sont plus nombreuses que celles régressant au segment inférieur, excepté pour les micro-entreprises de 6-9 actifs de Quito et de Tunis. Dans trois cas sur cinq, un tiers des micro-entreprises de 6-9 actifs accèdent au segment des petites entreprises. L'étude de la taille initiale des petites entreprises actuelles (20-50 actifs) a été menée sur les échantillons de micro et petites entreprises d'Afrique anglophone et montre que 60% d'entre elles avaient moins de 10 actifs lors de leur création. Bien entendu, la part de petites entreprises de 20 à 50 actifs est faible dans le tissu industriel de ces pays. Toutefois, elle est artificiellement réduite depuis que l'auto-emploi de survie se multiplie. Ce résultat prouve en tout cas que les petites entreprises étaient souvent des micro-entreprises à leur création.

Si l'on se focalise plus précisément sur les micro-entreprises de 6 actifs et plus, les résultats varient d'un pays à l'autre. Ces micro-entreprises ont beaucoup de difficultés à se développer lorsqu'elles se situent dans des secteurs traditionnels saturés, qu'elles sont quasi formelles et assument des charges fixes. On assiste souvent à des ajustements régressifs de micro-entreprises qui avaient dépassé le cap des 10 actifs et ont dû licencier une partie de leur main-d'œuvre, car elles étaient incapables d'amortir les charges entraînées par leur croissance. On assiste également, quand il y a des difficultés, à une substitution de main-d'œuvre, des non-salariés remplaçant des salariés. Dans des secteurs plus modernes, les entreprises ont cependant des chances de se développer, comme on peut le constater dans l'échantillon d'Antananarivo qui englobe des activités de services aux entreprises. C'est également le cas de celles qui produisent dans des secteurs traditionnels tout en employant une technologie performante (dans le bois, le textile ou l'agroalimentaire, par exemple).

Une analyse économétrique des déterminants de la croissance (Mead et Liedholm, 1998 ; Marniesse, 1998) permet de préciser les facteurs explicatifs des trajectoires. Si l'impact des facteurs « taille » ou « âge de l'entreprise » est intéressant, c'est la personnalité (« capital humain ») du micro-entrepreneur, la demande et la structure des coûts qui ont retenu notre attention, dans une perspective de définition de politique économique. La composition de la demande est un facteur déterminant : une clientèle composée exclusivement de particuliers est souvent un handicap. De manière générale, lorsqu'on interroge les micro-entrepreneurs sur les problèmes majeurs qui compromettent le développement de leur entreprise, ils citent en priorité les contraintes d'une demande insuffisante (pour les entreprises les plus petites) ou instable (pour les entreprises de six actifs et plus).

Dans le cas de Quito, le faible niveau de la demande apparaît plus qu'ailleurs comme une contrainte majeure. Les micro-entrepreneurs, même les plus éduqués, semblent impuissants à conserver leur niveau de demande, dès lors qu'ils n'ont pas les moyens de changer de secteur d'activité. On observe en conséquence l'arrêt de l'embauche de salariés (d'autant plus que leur part est déjà élevée dans l'ensemble de la main-d'œuvre) et parfois leur licenciement.

Les contraintes relatives à une demande instable ou insuffisante sont moins fréquemment citées dans les secteurs d'activité les plus modernes, comme le bois ou les services aux entreprises. On retrouve ainsi l'impact de la demande par le biais de l'impact des secteurs d'activité, toujours significatif, même si des règles générales ne peuvent être établies. Une demande instable ou insuffisante (ou un accès incertain aux intrants) est incompatible avec un niveau élevé de charges fixes. Pour cette raison, un cadre réglementaire rigide et contraignant est un handicap majeur au développement des micro-entreprises les plus formelles qui ne sont pas parvenues à stabiliser leur demande, comme on peut le constater dans le cas de Tunis. A la différence du cadre institutionnel équatorien, élaboré dans un souci de ne pas nuire au fonctionnement des micro-entreprises, celui de la Tunisie, s'ajoutant à la corruption des fonctionnaires chargés de le faire respecter est à l'origine de charges très élevées dans les micro-entreprises. Leur augmentation en 1994 s'est traduite par des faillites et des licenciements de salariés (la part de salariés dans la main-d'œuvre influence négativement l'embauche de salariés supplémentaires) pour cette raison. Seuls les micro-entrepreneurs les plus éduqués, capables de fidéliser une clientèle suffisante et de prévoir des hausses de charges, ont pu conserver, voire étendre, leur personnel.

Enfin, le niveau de connaissances et de savoir-faire est déterminant (partout sauf à Quito, mais seulement à partir d'un seuil dans le cas des micro-entreprises d'Afrique anglophone). Le micro-entrepreneur doté de connaissances minimales en comptabilité est capable de produire à un coût inférieur à celui de ses concurrents moins éduqués, car il sait gérer et prévoir. Il peut donc vendre à un prix plus intéressant des produits qui seront, en outre, souvent de meilleure qualité. De plus, un micro-entrepreneur éduqué sera, plus souvent que les autres, capable de repérer des opportunités de vente. Il saura plus régulièrement développer des méthodes de « marketing » qui lui assureront une demande stable à moyen terme. Il aura, enfin, plus souvent accès au crédit bancaire, nécessaire pour amortir les variations de recettes, mais aussi pour investir et développer son entreprise sur des bases plus compétitives.

En conclusion, la création d'emplois dans les micro-entreprises est importante. Celle d'emplois salariés l'est beaucoup moins, et les micro-

entreprises capables de croître sur un mode formel (main-d'œuvre salariée) et de se transformer en petites entreprises existent, mais posséderaient des caractéristiques peu fréquentes, notamment en termes de secteurs d'activité, de caractéristiques du chef d'entreprise, d'accès à du capital productif, d'insertion sur des marchés particuliers. Par ailleurs, les trajectoires des entreprises varient fortement en fonction des contextes économiques selon les caractéristiques de la demande, de l'accès aux intrants, du cadre institutionnel, du niveau d'éducation, etc. Plus les micro-entreprises se développent, plus elles se formalisent, plus la part de charges fixes devient importante dans l'ensemble des charges. Celles qui parviennent à stabiliser le niveau de la demande en pro-duisant dans des créneaux moins concurrentiels peuvent se développer en limitant les risques de faillite ou de licenciement. Les autres par-viennent difficilement à amortir les charges fixes, d'autant plus qu'elles manquent de fonds de roulement, et sont en conséquence, contraintes de garder une structure flexible, de petite taille, avec peu de salariés.

Adéquation des politiques et programmes d'appui aux besoins des micro-entreprises

Depuis une quinzaine d'années, le secteur des micro-entreprises occupe une place importante dans les stratégies économiques des pays en développement. Les formes directes d'intervention (programmes d'appui), plus faciles à mettre en œuvre que les politiques macroéconomiques ou sectorielles (considérées comme incapables d'atteindre le « secteur informel », ou trop complexes à élaborer car intégrées dans une stratégie globale de développement) constituent aujourd'hui une composante importante de l'aide au Tiers monde, qu'elles visent à lutter contre la pauvreté en favorisant l'auto-emploi ou à soutenir le développement industriel. La légitimité des interventions en faveur du secteur des micro-entreprises est ancienne dans certains PED anglophones (Inde par exemple), où elle traduisait la volonté de développer l'entrepreneuriat local. Elle ne s'est imposée en Afrique que récemment, sous l'impulsion des bailleurs de fonds, pour des motifs plus sociaux qu'économiques. Parallèlement à la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel, l'appui au secteur informel est un moyen de lutter contre la pauvreté. En outre, l'objectif économique de construction d'un tissu industriel efficace s'est avéré crucial (cf. le thème du « missing-middle » ou du chaînon intermédiaire manquant) et justifie une partie des

programmes mis en œuvre. Les objectifs, stratégies et outils sont multiples et l'impact des différents types de programmes est largement débattu. Nous présentons très succinctement les principaux programmes aujourd'hui mis en œuvre, et les conclusions qu'il semble possible d'en tirer à ce jour.

Les objectifs et groupes-cibles des programmes d'appui

Conçus à l'origine dans la perspective de soutenir le développement des micro et petites entreprises modernes (modèle indien, élaboré par Staley et Morse dans les années 1960), les politiques et programmes d'appui se sont, depuis la crise, surtout orientés vers la création d'emplois et de revenus, en ciblant les micro-entreprises les plus précaires et en favorisant l'auto-emploi, sans que le premier type de programme disparaisse véritablement.

On distingue ainsi trois types de stratégies d'appui. Le premier s'adresse aux groupes les plus pauvres pour les aider à démarrer une activité. Le deuxième est axé sur les capacités de production de l'entreprise, afin de soutenir la création d'emplois dans les micro-entreprises « viables ». Enfin, le troisième concerne les micro-entreprises les plus prometteuses, en vue de les aider à se transformer en petites entreprises technologiques.

Les interventions directes visant l'offre (microcrédit en particulier) sont les plus répandues aujourd'hui. Ce type d'intervention est efficace s'il répond à un objectif de réduction de la pauvreté et s'adresse à des cibles bien définies. Toutefois, le développement et la « transformation » des micro et petites entreprises requièrent d'autres stratégies.

Trois ensembles de programmes d'appui aux micro-entreprises nous paraissent intéressants.

1) Les kits complets (« packages ») sont des programmes très ambitieux de développement d'un entrepreneuriat « national ». Ils ont été en vogue jusqu'à la fin des années 1970. Lancé en Inde dans les années 1960, ce modèle mobilisant de gros moyens et une large panoplie de services a séduit les organisations internationales spécialisées (BIT, ONUDI...) et de nombreux organismes nationaux. Il s'est exporté un peu partout dans le monde dans les années 1960-70 (tout spécialement au Kenya et au Bangladesh). A la fin des années 1970, son efficacité fut contestée, et l'on a prôné son abandon au profit de programmes « minimalistes », résumés par le concept de « one single missing ingredient/one single tool » (Kilby et Bangasser, 1978).

2) Les programmes tournés vers l'offre

Le *microcrédit* est le programme minimal par excellence. Centré sur le financement, il consiste à soutenir la création de très petites micro-entreprises générant des revenus et à répondre aux besoins en fonds de roulement des micro-entreprises. L'objectif d'autonomisation financière et de pérennisation institutionnelle de la structure financière est fixé dès le départ. La minimisation des risques du prêteur conditionne le fonctionnement de ces programmes : faible montant (prêts de 20-50 euros au départ), formation de groupes qui cautionnent le remboursement, progressivité du crédit, auto-sélection.

La *formation et l'assistance technique* sont également au centre d'un nombre important de projets qui visent une augmentation de l'efficacité de la production dans des micro-entreprises traditionnelles, une « formalisation » de micro-entreprises et leur passage à des modes de production plus intensifs.

3) Les programmes orientés vers le développement de la demande

Un double constat est à l'origine de ces programmes : l'insuffisance et l'instabilité de la demande liées au grand nombre de micro-entreprises traditionnelles opérant sur des marchés saturés ; les opportunités commerciales créées par la libéralisation des économies pour de petites structures, dans des secteurs technologiques. On retient, parmi ces programmes, deux expériences intéressantes :

- *la technologie appropriée* : si elle souligne la nécessité d'adapter la technologie aux caractéristiques d'un contexte donné (faible taille des marchés par exemple), elle a surtout pour but de répondre aux con-traintes de demande. C'est en abandonnant les marchés saturés, les secteurs d'activité très concurrentiels et peu rémunérateurs au profit de « niches », de marchés moins concurrentiels que les micro-entreprises pourront se « consolider », se développer, voire se transformer en petites entreprises (Jeans, 1998). Il s'agit de leur permettre de devenir plus productives sur des marchés moins saturés en accédant à une technologie adaptée qui leur permettra de répondre à une demande en biens ou services relativement élaborés. L'approche adoptée est souvent sectorielle. Il s'agit de repérer de manière systématique des activités pour lesquelles elles auraient un avantage comparatif et de financer, pour un certain nombre d'entre elles, la technologie et la formation qui permettraient d'y répondre.
- *les linkages, ou liaisons inter-firmes,* sont des relations commerciales entre deux entreprises qui en bénéficient mutuellement. La plus connue est la sous-traitance. Il existe également les franchises, ou les entreprises en réseaux spécialisées dans différents aspects

d'un processus de production, sans qu'une entreprise dominante s'impose dans le processus de production et de distribution *(clusters)*. Ces organisations présentent d'importants avantages (Mead et Grierson, 1995) : elles accroissent la demande des entreprises les plus petites et leur donnent l'opportunité de croître en se modernisant, permettent et encouragent également la spécialisation par la division du travail, la minimisation des coûts de production, la diminution des « coûts de transaction », le partage des connaissances relatives aux innovations. Bref, elles augmentent l'efficacité économique, qui peut se traduire par des effets sociaux positifs. Les acheteurs peuvent se concentrer sur leur activité principale, les vendeurs accèdent à des marchés plus dynamiques et le tissu industriel se consolide. Si le gouvernement joue parfois le rôle de l'acheteur, il permet, en achetant directement aux micro-entreprises, de répondre aux objectifs de modernisation de ces entreprises et d'accroissement de leur demande.

Quant à l'approche macroéconomique, elle a pour but de créer un environnement favorable à travers des effets sur les marchés des intrants et des extrants. Un cadre macroéconomique neutre est une première façon de soutenir les micro-entreprises. Des interventions gouvernementales plus actives sont une seconde façon de les aider. L'action sur l'offre peut passer par la formulation d'un cadre institutionnel favorable peu contraignant pour les micro-entreprises. L'effet d'une telle politique sera d'autant plus important que le pays est développé et que les micro-entreprises ont tendance à respecter le cadre institutionnel. Les exemples offerts par la Tunisie et l'Équateur sont parlants. Cette politique peut également viser à assurer un approvisionnement régulier en intrants et un accès plus aisé au crédit bancaire. Enfin, elle peut viser, à moyen terme, l'accroissement du « capital humain » par une politique active d'éducation. L'action sur la demande peut être mise en œuvre indirectement par une politique d'accroissement des revenus des plus pauvres (ceux qui achètent en priorité aux micro-entreprises) : les politiques de redistribution des revenus vers les plus pauvres et le monde rural ont très certainement des effets positifs sur les microactivités.

Les leçons à en tirer

L'évaluation d'un programme d'appui n'est de qualité que si de gros moyens financiers sont mis en œuvre, s'il est possible d'avoir accès à l'ensemble des informations (or, d'importants intérêts sont en jeu, et l'accès à certaines données est parfois impossible), si elle est réalisée

avec précautions pour aboutir à des conclusions non biaisées (or, de nombreux biais se sont introduits dans les évaluations mises en œuvre jusqu'à présent). En dépit de méthodes contestables, des leçons s'en dégagent. Certains auteurs n'hésitent pas à qualifier les *packages* d'échec colossal (Habbglade and Mead, 1998). Le principal reproche qui leur est adressé est leur coût disproportionné par rapport aux bénéfices qui en ont été retirés.

Le succès du microcrédit est largement reconnu. Il est toutefois imputé au taux de recouvrement des prêts (99-100%), très élevé grâce à la progressivité du crédit et à l'implication des groupes de caution solidaires. La gestion de ce type de programme est généralement très rigoureuse et sa pérennisation possible. Nombre d'évaluations concluent à un impact positif sur la création d'emploi et de revenu. Il convient cependant de prendre ces résultats avec précaution, l'évaluation étant souvent biaisée pour les raisons citées plus haut. Ce type de programmes répond d'abord à l'objectif « social » de lutte contre la pauvreté, sans permettre un développement de la demande proportionnel au développement de l'offre.

Par ailleurs, la formation et l'assistance technique s'avèrent souvent peu efficaces. Ces programmes n'ont pas, bien souvent, d'effets sur les coûts de production (Kilby, 1982) et les services fournis sont souvent multiples et trop généraux.

L'appui destiné à faire évoluer la production de l'entreprise est une stratégie qui semble appropriée. En effet, l'insuffisance et/ou l'instabilité de la demande est apparue comme une contrainte majeure à la dynamique des micro-entreprises. Il est donc essentiel de favoriser l'accès aux nouvelles technologies pour se positionner sur des marchés moins saturés. Mais les dispositifs sont souvent lourds et coûteux. Même si ces expériences sont encore récentes et peu nombreuses, les premières conclusions, bien que prudentes, semblent insister sur l'efficacité des « linkages » (volet « information » privilégié, aide matérielle complétant l'information, rôle crucial des agences intermédiaires, dépendance à l'égard d'un unique acheteur évitée, compétitivité des produits vendus, etc.).

Les politiques tournées vers l'augmentation des revenus des plus pauvres ont un impact important sur l'augmentation des revenus des micro-entrepreneurs, notamment les politiques agricoles (Liedholm, *in* Rakowsky, 1994). Une politique commerciale qui vise à substituer la production locale aux importations a également des effets positifs sur la croissance des micro-entreprises dans la mesure où ces dernières sont capables de répondre à la demande. Un système réglementaire insuffisamment souple est un frein à la croissance des micro-entreprises dans certains pays, en Tunisie par exemple, mais aussi en Inde (Mead,

Boldnick et Young, 1989) où l'on a pu montrer que le nombre d'entreprises de taille immédiatement inférieure à la taille qui impose un enregistrement officiel est anormalement élevé. Un système plus souple ne suffit cependant pas à stimuler la croissance des micro-entreprises, comme nous l'avons montré dans le cas de l'Equateur. Enfin, les politiques sectorielles ont l'avantage de viser des ensembles homogènes d'entreprises. Les réponses aux politiques engagées sont alors plus faciles à prévoir. Mais nous disposons de peu d'exemples qui démontreraient l'efficacité de telles politiques.

Quelques recommandations de politiques économiques

Le double avantage de l'appui à la croissance des micro-entre-prises

La première étape d'un programme d'appui consiste à définir l'objectif visé : réduction de la pauvreté ou développement des micro-entreprises ? On ne peut pas mener de front les deux objectifs, car ils s'adressent à des groupes-cibles différents. Lutter contre la pauvreté en offrant à chacun la possibilité de s'auto-employer (comme il a été dit au sommet du microcrédit qui s'est tenu à Washington en 1997) est le premier des objectifs à défendre. Mais cela ne doit pas se faire aux dépens de l'aide au développement des micro-entreprises, qui est davantage « porteuse » de développement à moyen terme. Les programmes « minimalistes » sont des remèdes à court terme, pour soulager plus que pour guérir. Ils sont critiquables à certains égards, si l'on considère un objectif plus ambitieux de développement durable où les conditions de vie s'amélioreraient significativement (Jeans, 1998). Permettre à chacun de s'auto-employer à l'aide de faibles financements, c'est entraîner la multiplication des micro-activités sur des marchés déjà saturés où la demande est faible face à une offre croissante. Aider les micro-entreprises à transformer leur offre pour rencontrer une demande suffisante et réaliser des profits, c'est au contraire accroître les revenus des micro-entrepreneurs et de leurs employés, et souvent créer des emplois rémunérés supplémentaires. Ainsi, la portée des programmes d'aide à la modernisation des micro-entreprises est autant sociale (création d'emplois stables et bien rémunérés) qu'économique (développement de petites entreprises efficaces et construction d'un tissu industriel plus complet et mieux intégré, gage d'une économie plus forte à long terme, sans goulot d'étranglement). Pour cette raison, ils devraient se multiplier.

L'importance d'une rationalisation des dépenses

La multiplication des programmes doit s'accompagner d'une amélioration de leur efficacité. Dans un contexte caractérisé par de fortes contraintes budgétaires, il est urgent de limiter le gaspillage des ressources et, parce que la complexité des programmes se répercute sur les coûts, il faut viser à les simplifier au maximum. En fait, l'utilisation des ressources doit être optimisée :

- par une étude préalable des besoins « majeurs », en isolant vraiment l'« ingrédient manquant ». A ce titre, il faut garder à l'esprit que la contrainte de la demande est majeure ;
- par une analyse du contexte : il est inefficace de mettre en œuvre un programme d'appui dans un contexte macroéconomique ou institutionnel qui en compromettrait l'impact ;
- par un choix avisé des micro-entreprises-cibles, selon leur probabilité de réponse à l'objectif affiché : les micro-entreprises les plus jeunes et les plus petites seront écartées, l'aide à la consolidation d'entreprises existantes doit être favorisée aux dépens de l'aide à la création d'entreprises nouvelles, dont la probabilité de disparaître est plus élevée, les micro-entreprises dirigées par un micro-entrepreneur très qualifié sont à choisir en priorité ;
- par un choix de programmes susceptibles d'atteindre un grand nombre de micro-entreprises (la dispersion géographique des micro-entreprises entraîne une augmentation du coût des actions ciblées). Toutefois, dans une perspective de modernisation des micro-entreprises, il est souvent nécessaire de s'adresser directement à celles qui sont concernées en ciblant des besoins particuliers (formation adaptée aux véritables besoins de chacun par exemple) ;
- par une simulation préalable des effets des mesures, en tenant compte de l'effet global sur l'ensemble de la zone géographique concernée ;
- par un calcul « coût-bénéfices » et un réajustement permanent des mesures. La proximité est nécessaire. Les ONG ou agences gouvernementales peuvent s'assurer que l'aide va où elle doit aller et qu'elle correspond aux vrais besoins. Elles peuvent tester les programmes et leur efficacité et les ajuster (citons l'exemple d'ACCION qui a progressivement mis au point la stratégie de programmes « minimalistes », aboutissant à une efficacité accrue : davantage de micro-entreprises sont aidées à un coût moindre [voir Otero, *in* Rakowsky, 1994]).

Quels sont les programmes efficaces ?

Un gouvernement qui souhaite soutenir le développement des micro-entreprises devra faire en sorte que le **cadre macroéconomique** ne soit pas contradictoire avec les mesures privilégiées. A cet effet, les politiques macroéconomiques doivent promouvoir la santé de l'économie dans son ensemble, éliminer les distorsions qui pénalisent les micro-entreprises et favoriser la redistribution en faveur des plus pauvres.

Les politiques orientées vers la création et la redistribution des revenus doivent viser à accroître la demande en biens produits par les micro et petites entreprises (les politiques agricoles s'y prêtent particulièrement bien). Mais, pour en obtenir le plein effet, il faut veiller à préserver, en adaptant les réglementations si besoin est, la flexibilité des micro-entreprises qui ne sont pas parvenues à stabiliser leur demande. Enfin, il faut orienter l'aide vers des secteurs d'activité porteurs. Les secteurs intensifs en main-d'œuvre, potentiellement riches en interrelations (« linkages ») ou susceptibles de voir leur demande se développer (par les exportations) peuvent être favorisés par des mesures spécifiques telles que la promotion de nouveaux produits et la diffusion de l'information. Cette dernière est d'une coût peu élevé alors qu'en permettant la mise en contact des vendeurs et des acheteurs, elle peut avoir des retombées importantes.

Une priorité semble être l'insertion sur des marchés moins saturés. Une demande insuffisante ou instable est la première des contraintes à lever dans une perspective de développement des micro-entreprises. Les programmes de « technologie appropriée » ou d'interrelations (« linkages ») insistent sur ce point et sont pour cette raison des programmes à privilégier. Ils reposent sur une analyse sectorielle des potentialités de développement, et nécessitent un accès au crédit (dont le montant doit être suffisamment élevé pour financer non plus un fonds de roulement, mais un investissement) et à une formation très ciblée (priorité au savoir-faire qui fait défaut). Ils sont encore assez récents et les évaluations font défaut. Il reste à réfléchir à leur mise en œuvre dans cette perspective.

7

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

Georges Courade et Charles-Édouard de Suremain[1]

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

---

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

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

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

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

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

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

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

Un certain enrichissement macroéconomique

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Enfin, la décomposition étatique, plus ou moins grande selon les pays, diminue l'offre publique en matière de scolarité, de sécurité publique, de justice ou de soins que les moins bien lotis subissent de plein fouet.

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

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

Aborder la pauvreté en termes de vulnérabilité et de résilience

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La problématique de la protection sociale aujourd'hui en Afrique

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

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

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

Les balbutiements du mouvement social dans un encadrement social pesant

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

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

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

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

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

qui s'est toujours pratiquée a occulté la pauvreté de certains et émoussé la combativité de bien d'autres ? La restauration d'un État assurant les services publics minima (justice, sécurité, services sociaux de base) est indispensable pour soulager les plus faibles comme pour rendre légitime la taxation. C'est aujourd'hui un grand défi qu'il faut relever avant même de combattre les inégalités. Garantir une meilleure sécurité des biens et des personnes, établir une justice enfin crédible, etc. restent des objectifs à assigner à l'État faisant une place plus grande aux collectivités locales et aux associations.

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

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

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

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

Ces actions à long terme « citoyennes » ne remplaceront pas les interventions immédiates nécessaires dans les secteurs sanitaires et sociaux. La lutte contre la pauvreté est rarement abordée par les politiques publiques en raison de la pluralité de ses dimensions : accès aux besoins essentiels et aux revenus, formation des capacités et participation aux décisions. Les approches sectorielles commandent, laissant inévitablement de côté l'aspect politique, le tout en articulation avec l'ajustement structurel, supposé relancer partout la croissance. S'il est admis que les PAS ont des effets négatifs sur les pauvres à court terme, les thérapeutiques bricolées (programmes « Dimensions sociales de l'ajustement » de la Banque mondiale) pour en diminuer les effets négatifs sont cependant loin d'être satisfaisantes : empilement de mesurettes contradictoires, recyclage de projets à l'inefficacité démontrée.

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

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

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

Que des programmes ciblés soient nécessaires pour parer au plus pressé ne doit pas occulter la nécessité d'ouvrir un champ politique de confrontation sociale. L'ouverture de cet espace d'expression et de revendication semble un préalable comme l'est la mise en place d'un cadre législatif adapté et connu de tous. Enfin, c'est par des actions publiques sur l'environnement institutionnel et sur les équipements de proximité que l'on renforcera la capacité de résilience qui repose sur l'initiative des moins pourvus.

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

8

Flexibilité et dialogue social en question dans les nouveaux codes africains du travail

Tchokomakoua Venant

La plupart des constitutions africaines considèrent le droit au travail comme un droit fondamental du citoyen (Mbendang Ebongue, 1994 : 41 sq.). Les États ont en particulier le devoir de tout mettre en œuvre pour procurer du travail à tout citoyen en âge de travailler et de l'aider à le conserver une fois qu'il l'a trouvé. C'est que la main-d'œuvre est indispensable à la construction des nations et au développement économique et social des peuples qui est la condition d'une paix sociale durable et de la stabilité politique. Or, depuis les années 1980, le taux de chômage n'a cessé de progresser et a dépassé le niveau acceptable sans qu'on puisse précisément le mesurer.

Face à la gravité de la situation, des solutions les plus variées ont été mises en œuvre et notamment l'amélioration du cadre législatif et réglementaire pour inciter les partenaires économiques à investir. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre les différentes réformes intervenues depuis 1990, de la libéralisation de la vie économique à la refonte des codes des investissements et à la réforme des codes du travail. En matière de travail, la réforme est marquée par la consécration de la flexibilité dans l'aménagement des relations de travail : Cameroun, loi

n° 92/007 du 14 août 1992 ; Côte d'Ivoire, loi n° 95/15 du 12 janvier 1995 ; Bénin, loi de 1998. L'intérêt de l'entreprise, créatrice d'emploi, est mis en avant pour justifier une plus grande latitude laissée aux employeurs dans la gestion de leur personnel, y compris dans les procédures de licenciement. Un constat se dégage des expériences faites : la flexibilité a été un échec, ce qui ouvre la voie à la recherche de solutions nouvelles notamment au dialogue social.

La flexibilité comme solution aux problèmes d'emploi

Les mesures adoptées

Sur le terrain de l'emploi, la flexibilité s'est traduite par la libéralisation du recrutement et par l'assouplissement du régime de licenciement.

Depuis le code du travail d'outre-mer du 15 décembre 1952, les législations africaines, malgré les réformes intervenues après les indépendances, ont maintenu les contrats de travail à durée déterminée et à durée indéterminée comme les seuls modes de recrutement dans les entreprises. Le contrat de travail à durée déterminée, d'une durée maximale de deux ans renouvelables une fois, est réservé aux emplois qui n'existent pas de façon continue dans l'entreprise. Il ne permet pas de réaliser l'objectif de la stabilité de l'emploi. On comprend pourquoi, quelle que soit sa durée initiale, il se transforme en un contrat à durée indéterminée si les relations de travail se poursuivent au-delà du terme convenu. Il en est de même si le terme du contrat ne pouvait être déterminé avec précision au moment du recrutement (Cour suprême du Cameroun, arrêt n° 52/s du 14 mars 1985).

A l'opposé, le contrat de travail à durée indéterminée est aménagé pour les emplois permanents et obéit à un régime privilégié. Ce contrat est ainsi rigoureusement protégé contre le licenciement qui ne peut être prononcé qu'en présence d'un motif valable en l'absence duquel le licenciement est jugé abusif et sanctionné par des dommages-intérêts.

La rigidité de ces régimes a été mise en cause par les chefs d'entreprise comme une entrave à l'emploi, l'employeur étant incapable d'adapter la main-d'œuvre aux besoins réels de son entreprise ; ce que l'employeur peut faire avec la consécration de trois nouveaux contrats de travail, temporaire, occasionnel et saisonnier. Ainsi, le contrat temporaire permet soit le remplacement d'un travailleur absent ou dont le

contrat est suspendu, soit l'achèvement d'un ouvrage dans un délai déterminé nécessitant l'emploi d'une main-d'œuvre supplémentaire (art. 25 al. 4a du code camerounais ; art. 14 al. 6 du code ivoirien). Le contrat occasionnel permet de résorber un accroissement conjoncturel et imprévu des activités de l'entreprise ou l'exécution de travaux urgents pour prévenir des accidents imminents, organiser des mesures de sauvetage ou procéder à des réparations de matériel, d'installations ou de bâtiments de l'entreprise présentant un danger pour les travailleurs (art. 25 al. 4b du code camerounais ; art. 14 al. 6 du code ivoirien).

Le législateur ivoirien consacre une libéralisation absolue à la différence du code du Cameroun où la durée de ces contrats est strictement limitée. Aux termes de l'article 14 al. 7 du code du travail, ils peuvent être renouvelés librement sans limitation de nombre et sans perte de leur qualité.

Les nouveaux codes banalisent aussi la pratique du licenciement. Ils maintiennent et renforcent le principe de la rupture unilatérale du contrat de travail à durée indéterminée, l'employeur pouvant prononcer le licenciement du travailleur à tout moment en observant le préavis légal et en notifiant au travailleur le motif de la rupture. Les dommages-intérêts sont limités : un mois de salaire au maximum par année d'ancienneté dans l'entreprise au Cameroun avec un minimum de trois mois, 12 mois au maximum en Côte d'Ivoire (art. 16 al. 11) sans dérogation judiciaire possible.

Des conséquences négatives pour l'emploi

La fragilisation des emplois est le résultat de la libéralisation du licenciement et de la consécration des contrats de travail précaires dans les entreprises publiques et privées et dans la fonction publique. En matière de recrutement, le recours aux nouveaux contrats est de plus en plus utilisé pour contourner le contrat de travail à durée indéterminée et échapper aux exigences légales en matière de sécurité sociale et de fiscalité. Le taux de chômage enregistré a été multiplié par 3 au Cameroun en dix ans et sa durée est de 2 ans pour 80% des chômeurs et près de la moitié d'entre eux sont des diplômés de l'enseignement général et technique et 25% de l'enseignement supérieur.

Pour les travailleurs, ces codes constituent un net recul et ils accusent en particulier les gouvernements de les avoir sacrifiés sur l'autel de la crise. Pour eux, le cantonnement des dommages-intérêts en cas de licenciement abusif n'est pas justifié. L'employeur fautif devrait réparer intégralement le préjudice que sa faute cause au travailleur.

Les employeurs dénoncent le formalisme en matière de licenciement puisque les nouveaux codes maintiennent l'exigence du motif pour prononcer le licenciement. Pour eux, la forte protection des travailleurs contre les licenciements est gênante, car l'employeur ne jouit pas au niveau de la gestion de son entreprise de la liberté de renouveler à son gré ses effectifs ; il est le plus souvent contraint de garder les mêmes salariés, même s'ils s'avèrent peu productifs (Pougoue, 1991).

Des normes étatiques inadéquates pour sauvegarder l'entreprise

Les mirages de la politique contractuelle

La rigidité des règles de travail en matière de recrutement, de fixation du salaire et de gestion des carrières a été présentée comme l'une des causes des difficultés des entreprises. Aussi la politique contractuelle en ces matières a-t-elle été présentée comme une panacée.

Le droit du travail suppose la définition d'un point d'équilibre entre aspiration sociale des salariés et efficacité économique qui relève pratiquement d'une négociation entre partenaires sociaux. Le législateur peut intervenir au niveau de la fixation des salaires, de la modification du contrat de travail et de la rupture du contrat pour motif économique.

La fixation des salaires constitue l'un des points les plus discutés. Si l'article 62 al. 2 du code du travail camerounais dispose que « les catégories professionnelles et les salaires y afférents sont fixés par voie de négociation dans le cadre des conventions collectives où des accords d'établissement prévus au titre III de la présente loi », les employeurs ont conclu à la libre négociation du salaire, en dépit des rappels qui leur sont faits dans le sens du respect de la Classification professionnelle nationale type et des salaires qui lui sont annexés. La négociation collective prévue par la loi entre les représentants des employeurs et ceux des travailleurs est ignorée par les employeurs qui préfèrent une négociation directe avec les salariés qui ne peuvent que se plier à leurs conditions devant l'ampleur du chômage. Certains ont même procédé au licenciement de leur personnel pour les recruter par la suite à des taux de salaire réduits. Tout ceci a entraîné la paupérisation des travailleurs, notamment dans les PME et PMI, aggravée par l'instabilité des contrats de travail.

L'assouplissement des contrats de travail s'est traduit par leur révision ou leur suspension de plus en plus fréquentes. Les anciens codes du travail ne prévoyaient une modification que dans le cas de changement dans la situation juridique de l'entreprise : succession, vente, fusion ou transformation du fonds. Les nouveaux codes du travail reconnaissent à l'employeur le droit de rompre les contrats de travail s'il y a changement d'activité et au travailleur, dans ce cas, le droit d'exiger d'être licencié avec paiement de ses droits avant la modification (art. 42, al. 1 du code camerounais ; art. 11, al. 8 du code ivoirien). Mais surtout, l'employeur peut désormais, au mépris des droits acquis, proposer de nouvelles conditions de travail au salarié : révision des horaires de travail, de la catégorie professionnelle, du salaire ou des autres avantages liés à l'exécution du contrat de travail. Tout ceci ne devient effectif que si le travailleur donne son accord (article 42, al. 2 du code camerounais ; art. 15, al. 6 du code ivoirien). Toutefois, si la révision du contrat s'impose dans l'intérêt de l'entreprise, le travailleur qui la refuse peut être licencié sans que ce licenciement soit abusif. Ceci traduit le souci du législateur de sauvegarder les entreprises en difficulté.

De surcroît, les nouveaux codes de travail consacrent le chômage technique résultant de causes accidentelles ou d'une conjoncture économique défavorable comme une cause de suspension du contrat de travail (article 32, al. k du code camerounais ; art. 15, al. 8 et art. 15 al. 11 du code ivoirien). Sa durée est limitée à six mois au Cameroun et à deux mois par an en Côte d'Ivoire. Ceci allège les charges de l'entreprise.

La réforme du licenciement pour motif économique tend à réaliser un compromis entre l'employeur et les travailleurs sur la nécessité de sauver l'entreprise en difficulté. Cette forme de licenciement est définie comme un renvoi effectué par l'employeur pour un ou plusieurs motifs résultant d'une suppression, transformation d'emploi ou d'une modification du contrat de travail, liée à des difficultés économiques, à des mutations technologiques ou à des restructurations internes (art. 40, al. 2 du code camerounais ; art. 16 al. 7 du code ivoirien). La procédure du licenciement pour motif économique commence par la négociation des mesures alternatives entre employeur et délégués du personnel : réduction des heures de travail, travail par roulement ou à temps partiel, chômage technique, réaménagement des primes, indemnités et avantages et, si nécessaire, réduction des salaires. Un travailleur refusant les mesures arrêtées, peut être licencié avec paiement de ses droits. S'il faut licencier le personnel, l'employeur doit établir une liste hiérarchisée des travailleurs à compresser en tenant compte des aptitudes professionnelles, puis de l'ancienneté celle-ci étant majorée d'un an par épouse légitime et par enfant à charge.

Ce type de licenciement qui nécessite l'arbitrage du ministre du Travail sur le nombre et l'ordre des travailleurs à compresser en vue du sauvetage de l'entreprise en difficulté, consacre la nécessité d'un dialogue entre l'employeur et les travailleurs pour la survie de l'entreprise qui ne se produit, en fait, qu'en temps de crise.

La concertation pour gérer la descente aux enfers

Les nouveaux codes africains de travail n'envisagent de dialogue entre les partenaires sociaux que pour sauvegarder l'entreprise et retarder le licenciement. Par ailleurs, les travailleurs sont sacrifiés, même en l'absence de difficultés dans l'entreprise qui les emploie, ce qui montre bien la distance entre les pratiques et les normes du travail. Il s'en suit une démobilisation des travailleurs préjudiciable à la rentabilité et à la productivité recherchée par la politique de flexibilité. Ceci est renforcé par les réductions arbitraires des salaires ou le non-paiement des diverses primes et indemnités contractuelles aggravant la paupérisation de travailleurs supportant le poids de familles nombreuses dont la plupart des membres sont désœuvrés. Il en résulte une contraction de la demande pénalisant les entreprises qui travaillent pour le marché de la consommation.

Au total, la politique de flexibilité adoptée par les nouveaux codes africains de travail n'a pas produit les résultats escomptés tout en étant contestée tant par les salariés que par les employeurs. Imposée par les pouvoirs publics soumis à de nombreuses pressions, elle n'a pu compter sur le dialogue social issu de la confrontation entre intérêts divergents. L'échec des réformes des années 1990 procède du caractère réglementaire et impératif des mesures adoptées.

La négociation plutôt que la réglementation

Un droit social adapté au contexte actuel de la société africaine doit être issu d'une négociation sociale, car les questions à résoudre sont si complexes que l'administration est incapable de les maîtriser dans un contexte d'ouverture politique des sociétés et de libéralisation des marchés.

Un droit du travail réglementé tombant en désuétude

Les principales sources du droit du travail africain sont des lois dont l'application est précisée par des décrets ou des arrêtés suivant

l'importance de la matière traitée. Dans ce contexte, les sources professionnelles du travail ont un caractère subsidiaire et ne peuvent déroger aux dispositions d'ordre public définies par les lois et règlements (art. 71 al 2. du code ivoirien ; art. 52 al. 2 du code camerounais).

Le droit du travail en Afrique noire francophone a été dès l'origine élaboré sous le signe de l'ordre public de protection (Issa Sayegh, 1987 : 7 ; Pougoué, 1994 : 10). Les travailleurs étaient dans une situation de dépendance juridique et économique vis-à-vis de leurs employeurs, suite à la pratique de l'esclavage et du travail forcé. Le droit du travail, issu de cette situation, permet à la collectivité d'assurer la protection du faible contre le fort dans une vision paternaliste. L'État devait mettre en place des règles minimales de protection en matière de contrat de travail, de salaires, de durée du travail, de repos et congés, d'hygiène et de sécurité dans les lieux du travail, de suspension du contrat et surtout du licenciement.

Mais comment le droit du travail pourrait-il s'appliquer en l'absence d'entreprises viables ? Telle est la problématique de la réforme des codes du travail des années 1990. Et il fallait agir vite sous la pression des bailleurs de fonds et des investisseurs. Les États, fidèles à leur logique antérieure, ont pris la responsabilité de conduire seuls les réformes nécessaires. La sauvegarde de l'entreprise a été mise en avant par des mesures énergiques : chômage technique, révision des conditions de travail, travail à temps partiel, travail temporaire, occasionnel ou saisonnier, licenciement pour motif économique, plafonnement des indemnités de rupture abusive du contrat de travail.

Mais fallait-il sacrifier les salariés ? On est passé sans transition d'un droit du travail protecteur des salariés à un autre les sacrifiant sur l'autel de la crise. L'entrepreneur avisé protège pourtant son propre intérêt en améliorant les conditions psychologiques et matérielles de ses employés. L'instabilité du personnel qui résulte de ces dispositions représente pour l'entreprise un coût financier considérable en frais de formation, de reconversion et d'imprégnation du nouveau salarié aux pratiques et techniques de l'entreprise. La formation du travailleur, l'intensification et l'adaptation de ses qualifications comme son intégration dans l'entreprise deviennent une réelle condition de la compétitivité. Les pouvoirs publics dans leur réforme des codes du travail ont été incapables de trouver des solutions pouvant concilier la sauvegarde des entreprises et la protection des travailleurs. Les partenaires sociaux sont mieux placés pour réaliser ce compromis dans le cadre d'un droit du travail négocié en mettant en place de nouvelles normes.

Conditions et modalités d'un droit du travail négocié

Pour construire un droit du travail négocié, il faut résoudre deux questions, celle des parties qui négocient et les modalités de la négociation.

Dans le nouveau contexte social africain, employeurs et travailleurs peuvent être appelés à négocier selon le cadre juridique fixé par les codes du travail. La négociation peut ainsi être engagée entre les représentants d'un ou plusieurs syndicats ou groupements professionnels de travailleurs et une ou plusieurs organisations syndicales ou tout autre groupement d'employeurs ou un ou plusieurs employeurs pris individuellement (art. 71 al. 1 du code ivoirien ; art. 52 al. 1 du code camerounais).

L'État, en tant que gardien de l'intérêt général, a un rôle irremplaçable en matière de travail en veillant à un minimum de protection sociale. L'instabilité sociale qui pourrait découler de l'absence de protection sociale des salariés peut être un frein au développement économique.

Les nouveaux codes africains du travail proposent deux importantes modalités du dialogue social : les conventions collectives et les accords collectifs d'établissement. Ceci relance le débat sur la représentativité des travailleurs dans l'entreprise, délégués du personnel et/ou responsables syndicaux (art. 122, al. 1 du code camerounais ; art. 61 al. 1 et art. 1 du code ivoirien).

En Côte d'Ivoire, l'audience d'un syndicat de travailleurs est considérée comme suffisante dans le cadre de l'établissement et de l'entreprise lorsque ce syndicat a obtenu, lors des dernières élections des délégués du personnel au premier ou au second tour, au moins 30% des suffrages valablement exprimés représentant au moins 15% des électeurs inscrits. Dans un cadre plus large, l'organisation est considérée comme représentative si elle l'est dans une ou plusieurs entreprises employant ensemble au moins 15% des salariés travaillant dans le secteur professionnel et géographique concerné (art. 56. al. 2). L'audience d'une organisation d'employeurs doit toujours être considérée comme suffisante lorsqu'elle regroupe au moins 30% des entreprises du secteur géographique ou d'activité qui est le sien ou au moins 25% des salariés travaillant dans le secteur qui est le sien.

La plus grande faiblesse du droit social africain est qu'il ne prend pas en compte la situation de ceux qui ne travaillent pas, qu'ils cherchent un premier emploi ou qu'ils aient perdu leur emploi. Ceux qui cherchent un premier emploi sont les jeunes formés dans le système éducatif. Il s'agira ici de mettre en place un véritable droit visant à

préparer à l'emploi et à une gestion prévisionnelle des effectifs de travailleurs. Ceux qui ont perdu leur emploi vivent généralement une situation dramatique sans indemnisation. Les solutions actuelles de privilège et de super-privilège de salaires étant inefficaces, il faudra instituer une assurance professionnelle obligatoire pour tous les employeurs pour couvrir leur éventuelle insolvabilité. La mise en œuvre d'un plan de reconversion du personnel en cas de licenciement individuel ou collectif est à préconiser comme le montre le cas de la REGIFERCAM, société de chemin de fer du Cameroun. Face à l'incapacité à donner des emplois salariés à tous, la solution à ce problème consiste à orienter les jeunes vers la création de leur propre emploi avec un soutien à la conception et à la gestion des projets, la création de structures adaptées de financement et la levée des multiples entraves d'ordre juridique à la liberté du commerce et de l'industrie.

La redistribution équitable des fruits de la croissance apparaît indispensable. Dans cette perspective, l'entreprise doit organiser le partage de la richesse entre salariés, actionnaires et investissement. Le dialogue social doit promouvoir cette culture d'entreprise qui tient compte des impératifs de productivité, de compétitivité et de bien-être social.

En définitive, le droit du travail ne peut contribuer efficacement au développement qu'en proposant des solutions qui favorisent l'épanouissement de l'homme au travail et permettent aux entreprises de tirer le maximum de rendement des travailleurs en vue d'accroître leur productivité.

9

La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique

Implications pour les politiques publiques

Jean-Pierre Chauveau, Marc Le Pape
et Jean-Pierre Olivier de Sardan

Les contributions rassemblées dans ce chapitre traitent de la pluralité des normes de comportement dans les contextes africains et de ses implications, tant sur les dynamiques socio-économiques que sur les politiques publiques qui sont censées les piloter, à partir d'éléments empiriques issus de domaines fort différents : administration publique, domaine judiciaire, interventions de développement, régulations foncières, agricultures périphériques, aménagement des lotissements urbains, secteur informel.

Nous proposons ici quelques réflexions sur cette question. On rappellera d'abord que le phénomène de pluralité des normes est lui-même l'objet de points de vue normatifs, véhiculés à travers les modes successives qui ont caractérisé les théories du développement et les politiques publiques depuis un demi-siècle, et que la coexistence de normes différentes n'est ni un phénomène particulier à l'Afrique, ni un phénomène spécifiquement contemporain.

On précisera ensuite l'avantage analytique de la notion de pluralité des normes ainsi que les moyens de le valoriser.

On tentera, pour terminer, de tracer quelques lignes de réflexion afin de tirer parti de cette approche, dans la perspective du renouvellement des politiques publiques en Afrique.

La pluralité des normes suscite des points de vue... normatifs

Pour y voir un peu plus clair, sans doute convient-il de « faire le ménage » au sein de ce fourre-tout que constitue le « pluralisme des normes ». Cet effort de clarification s'impose d'autant plus que l'énoncé du phénomène s'accompagne généralement d'une évaluation implicite, d'un jugement de valeur. C'est particulièrement vrai aujourd'hui avec les consignes des institutions internationales en matière, par exemple, de bonne gouvernance, de renforcement institutionnel et de démocratisation.

De quels types de normes parle-t-on ? Divers registres d'interprétation sont mobilisés dans les débats qui cherchent à rendre compte de la « spécificité africaine ».

Parfois, on se réfère aux *normes légales ou réglementaires* en vigueur. En ce cas, on analyse le degré auquel celles-ci sont respectées : il s'agit alors d'une *problématique de l'écart* entre le droit et les pratiques usuelles, écart dont on sait l'importance en Afrique.

Parfois, on s'intéresse aux *normes professionnelles ou déontologiques* censées régler le comportement des acteurs (les fonctionnaires et l'éthique du service public, les médecins et le respect du serment d'Hippocrate, les enseignants et la mise en œuvre de la vocation pédagogique). C'est toujours une problématique de *l'écart* qui régit les analyses en ce domaine : pourquoi les professionnels, formés selon des normes occidentales, sont-ils loin de toujours les respecter dans leur activité professionnelle ?

Dans ces deux cas, l'écart est souvent imputé à une *contradiction entre les systèmes de référence normatifs* des agents, associée en général à l'opposition entre normes « traditionnelles » et « modernes », et à une problématique normative de *l'évolution* sociale, renvoyant à l'idée d'une différenciation inachevée des rôles sociaux et des institutions (économiques, sociales, religieuses, etc.) dans les sociétés africaines.

Les modes successives qui ont caractérisé les théories du développement et les politiques publiques ont généralement privilégié ces points de vue évaluatifs, depuis les politiques centralisées de « modernisation » des années 1950 et 1960, jusqu'aux politiques libérales contemporaines de « renforcement institutionnel ».

Parfois cependant, on se réfère simplement à la variété des *normes de légitimité ou de légitimation* qui règlent les diverses sources de pouvoir et d'autorité, dans une situation de « polycentrisme » dominant. En dépit de l'apparente hégémonie de l'État, le pouvoir étatique est fondé sur bien d'autres sources que le monopole de la contrainte légitime. Malgré l'apparente unité de l'autorité villageoise vis-à-vis de l'extérieur, le « pouvoir villageois » résulte de compromis entre des foyers d'autorité multiples. En l'occurrence, il s'agit d'une problématique de *l'empilement* et de la coexistence plus ou moins pacifique de sources variées de légitimité (traditionnelles, néo-traditionnelles, patrimoniales, charismatiques, bureaucratiques, clientélistes, militantes, démocratiques, etc.).

C'est cette dernière acception de la pluralité des normes que nous privilégions. Elle 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.

La pluralité des normes est normale

L'existence d'une pluralité des normes a souvent été évoquée comme une particularité de l'Afrique contemporaine. Il faut cependant rappeler que, si cette pluralité prend aujourd'hui en Afrique des formes particulières, parfois paroxystiques, la coexistence de normes différentes n'est ni un phénomène spécifiquement africain ni, en Afrique, un phénomène spécifiquement contemporain.

Il reste néanmoins que les sociétés africaines postcoloniales semblent à l'évidence caractérisées par un pluralisme accentué ou particulier, une sorte de « sur-pluralisme » des normes, où l'on peut sans difficulté reconnaître diverses traces ou divers effets de l'histoire récente du continent. À l'immense variété des situations précoloniales, s'est surajouté un système juridique, administratif et politique très spécifique de la colonisation, puis un État postcolonial modelé, pour partie, sur le système occidental et pour partie sur le système soviétique. Ces États, qui ont successivement connu en quarante ans, partis uniques, régimes militaires et conférences nationales, sont aujourd'hui en crise profonde et en réforme permanente, contrôlant peu ou mal des sociétés au fonctionnement fort éloigné des normes officielles, où de multiples « normes informelles » semblent régler les comportements et, entre autres, permettre la survie.

On ne saurait, cependant, imputer à une prétendue « exception africaine » la coexistence d'une pluralité de normes. C'est un phénomène sociologique à la fois présent dans toute société, mais aussi résultant de trajectoires historiques nationales qui sont toujours particulières.

Portée analytique de la notion de pluralisme des normes

Le terme de *norme* nous semble avoir une qualité principale, il permet d'éviter l'usage des termes « valeur » d'un côté, et « intérêt » de l'autre, autrement dit, il permet de se situer à mi-chemin entre deux points de vue extrêmes, et donc inappropriés, sur le social. Parler en termes de « valeurs », c'est verser dans le culturalisme, qui assigne à un groupe ou à une société un système spécifique de valeurs censé régler les comportements des acteurs. Parler en termes « d'intérêt », c'est opter pour l'individualisme méthodologique et rapporter les comportements des acteurs à une pure rationalité calculatrice individuelle. « Norme », par contre, permet de renvoyer les comportements à des modes de régulation partagés, fortement dépendants des formes locales de la reconnaissance sociale, sans leur imputer une « essence » particulière.

Mettre en œuvre la notion de pluralisme des normes consiste d'abord à cerner les *conditions, qui seraient spécifiques aux sociétés africaines*, du phénomène général de pluralité de normes. La notion de pluralité de normes permet aussi de *mieux identifier les situations* et de préciser, de manière non normative, les comportements des différents acteurs impliqués dans des situations de coexistence et de confrontation de normes. Cette approche a enfin l'avantage de souligner *l'importance des phénomènes de médiation* et de considérer d'un point de vue plus pragmatique et réaliste la question de la dynamique des institutions.

Mais pour être validée, la portée analytique de la notion de pluralisme des normes nécessite une *bonne connaissance empirique* des situations, des contextes, des acteurs et de leurs logiques d'action, des procédures et organisations informelles qui « redoublent » les institutions officielles, ainsi que des aspects différents que recouvre, pour les divers groupes d'acteurs, un même enjeu de politique publique. Dans la mesure où les normes sont largement « informelles », et donc non « lisibles » directement, c'est l'observateur qui doit déduire l'existence de telles ou telles normes : ne risque-t-il pas d'abuser de ce pouvoir et de reproduire des stéréotypes ou verser dans la surinterprétation ? Le principal garde-fou consiste à rester au plus près de la sémiologie populaire des normes,

c'est-à-dire des discours et représentations des acteurs à caractère normatif. Il convient de garder à l'esprit cette évidence : la mise en rapport des pratiques avec ces discours et représentations est sans doute le principal outil analytique du pluralisme des normes à notre disposition.

Quelques facteurs généraux de pluralisme des normes en Afrique

Le contexte contemporain des sociétés africaines contribue au pluralisme de normes et à la prolifération d'institutions qui ne sont pas « conformes » à la logique « développementaliste » mais qui régulent, néanmoins, l'essentiel des relations ordinaires entre les agents.

Quatre éléments de ce contexte, au moins, agissent en ce sens :

- la forte *instabilité de l'environnement* économique, social, politique (on pourrait ajouter écologique) : d'où le clientélisme généralisé qui peut être un moyen de réduire l'insécurité et l'instabilité en même temps qu'il contribue à augmenter l'écart entre normes officielles et normes pratiques ;
- le *manque d'alternative à la croissance* fondée sur l'exploitation des matières premières : la pluriactivité et la mobilité qui en résultent peuvent jouer dans le sens d'une diversification des normes ;
- l'*accroissement des inégalités* et la nécessité, y compris pour les plus défavorisés, de recourir à l'environnement marchand pour accé-der au seuil de subsistance (la stratégie de « retrait du marché » s'avérant de plus en plus difficile pour subvenir aux nécessités sociales et économiques) : ainsi devient-il fréquent que, dans les logiques d'action économique, soient combinées une logique de subsistance et une logique marchande ;
- la très forte *implication des institutions internationales* et des bailleurs de fonds du Nord dans les politiques publiques, qui leur permet d'imposer des conditionnalités en matière de politique publique mais aussi de « développement institutionnel ». Cette ingérence du système international dans les formes nationales d'organisation sociale et politique et dans les enjeux politiques nationaux se traduit par l'injection de consignes, imposées sous contrainte financière, qui ajoute une strate supplémentaire de normes, de règles et d'institutions à la pluralité des normes préexistantes, sans les faire disparaître. Cette situation explique, en particulier, l'existence « d'agendas cachés » de la part des gouvernements, qui doivent en même

temps répondre aux conditionnalités externes (en matière de gouvernance, de décentralisation, de démocratisation, de déréglementation) et gérer les conditions de reproduction de leur pouvoir et de leur autorité selon des normes politiques fort différentes.

Les formes du pluralisme des normes en Afrique

Les études rassemblées dans ce chapitre évoquent toutes, à des degrés divers, un ou plusieurs des trois aspects suivants : l'informalité des normes, leur négociabilité et une « porosité » de la sphère publique liée à la « surpolitisation » des sociétés.

L'informalité

L'importance des normes « non-officielles » va de pair avec la faible capacité de l'État à produire des règles du jeu acceptées par tous et à les faire respecter. De nombreux espaces sociaux sont ainsi « abandonnés » : soit le système de normes officielles en est absent, soit il n'y a aucune valeur, laissant ainsi la place non à l'anomie mais à d'autres systèmes de normes « de fait », plus ou moins concurrents, et toujours « informels », au sens qu'a habituellement ce terme. Une conséquence en est cette sorte de schizophrénie de beaucoup d'acteurs, qui naviguent entre d'un côté un système de règles officielles non appliquées ou non applicables, mais censées au moins être la référence dans les rapports avec l'extérieur et les « bailleurs » et, de l'autre côté, des règles « de fait », elles-mêmes diverses.

La négociabilité

Les normes officielles ou officieuses sont fortement instables, non cristallisées, non stabilisées, malléables. Il en résulte une importante marge de négociation, et ceci à tous les niveaux, à l'échelle domestique comme à l'échelle villageoise ou à l'échelle des rapports avec l'administration. Que l'on pense à une « institution » d'apparence traditionnelle comme le mariage : tout mariage en Afrique est non seulement une négociation sur le montant des prestations, mais aussi sur les règles et

« coutumes » à suivre entre deux familles qui n'ont pas forcément les mêmes référents en ce domaine. En milieu rural, le cas de la transmission des biens, à la suite du décès d'un chef de famille, est encore plus parlant, en dépit de l'existence de règles « traditionnelles » en apparence très strictes, que l'observateur non averti (ou l'informateur intéressé) présente volontiers comme incontournables.

La « porosité » de la sphère publique et la « surpolitisation »[1] des sociétés

L'informalité et la négociabilité des normes jouent en particulier au sein de la sphère publique et dans les relations entre celle-ci et les multiples sphères d'action qui relèvent de l'initiative des agents privés, qu'ils soient individuels (par exemple les entrepreneurs ou les individus exerçant leurs droits de citoyens) ou collectifs (par exemple les ménages, les communautés villageoises ou les groupements de producteurs). La gestion des affaires publiques, comme le cadre même de l'action publique, est affectée d'un « flou » qui nécessite des ajustements permanents de la part des acteurs. On a ainsi pu parler de la « privatisation de l'État », mais on peut aussi constater une imbrication quotidienne du politique[2] dans les formes d'action privées[3]. À cet égard, on peut prendre au pied de la lettre l'expression populaire, courante en Afrique : « Chacun fait sa politique. »

Au niveau de l'État et de ses agents locaux, on constate l'existence d'un État « à plusieurs vitesses », si l'on peut dire, et à plusieurs normes, avec un double secteur étatique de fait, lui-même associé à une double échelle des salaires. En schématisant, on trouve, d'un côté, un État officiel, sous-équipé, peu efficace, employant et promouvant, sur des bases clientélistes et sans critère de compétence, des fonctionnaires

[1] Ce terme est repris de la contribution de N. Bako-Arifari et P.-Y. Le Meur.

[2] Au sens de « compétition pour le pouvoir et l'accès aux ressources stratégiques rares » qui peuvent être simplement les ressources vitales ou encore les ressources symboliques dont la mobilisation conditionne l'accès aux ressources matérielles.

[3] La libéralisation et le multipartisme, loin de canaliser la compétition politique dans la sphère du débat public, semblent avoir plutôt contribué à diffuser les enjeux partisans dans la sphère de l'action privée. En outre, la culture du parti unique garde de la vigueur et du pouvoir même dans des pays où règne le pluripartisme, comme l'indique Y. Konate dans sa contribution.

non motivés et sous-payés, qui complètent leurs revenus par une corruption devenue généralisée. Cet État connaît un écart maximum entre normes officielles et normes pratiques. De l'autre côté, il y a des enclaves semi-privées, les « projets » ou les cellules de ministères en rapport direct avec les institutions « mondialisées ». Ces cellules remplissent de fait diverses fonctions étatiques tout en étant directement dépendantes d'organisations internationales et de bailleurs étrangers, dans des conditions d'équipement abondant ou surabondant, avec une efficience au moins améliorée, des recrutements locaux intégrant un critère de compétence, et des salaires plus en rapport avec les normes internationales (supérieurs de 5 à 10 fois aux salaires de l'État officiel). Dans ces îlots, l'écart entre normes officielles et normes pratiques est plus réduit.

Au niveau des rapports entre les services de l'État et ses usagers locaux, l'ambivalence est également de règle. Aux normes et politiques officielles se superposent d'autres normes et consignes informelles, une « politique publique informelle » en quelque sorte. Cette ambivalence permet à l'État de compenser son faible ancrage dans la société en jouant sur les réseaux clientélistes au sein des arènes politiques locales, mais elle permet aussi aux notables locaux de tirer parti de leur proximité avec les services et agents de l'État pour asseoir leur position dans ces arènes politiques. Un exemple bien connu concerne la politique foncière. La politique officielle, fondée sur le droit positif ou des réformes de la législation, se double de consignes et d'arrangements basés sur des considérations économiques et politiques moins explicites qui peuvent se trouver en contradiction avec la lettre et l'esprit de la loi (d'un côté, « la terre appartient à celui qui la met en valeur », de l'autre, au contraire, circule la consigne de restituer à leurs propriétaires coutumiers les droits fonciers concédés à des « étrangers » aux communautés locales).

Ces différents pluralismes sont à l'origine d'une *situation paradoxale de la sphère publique*. D'un côté, ils participent d'un cercle vicieux qui contribue au délabrement de l'État officiel. L'incapacité de l'État à impulser, contrôler, organiser, prévoir, distribuer, prélever est particulièrement flagrante au niveau local (un niveau peu connu des experts en administration publique qui circulent en Afrique), et n'est pas sans lien avec la floraison des « projets » en tout genre qui, non seulement contournent l'État, mais concourent à sa perte de légitimité. Le discrédit et l'inefficacité de l'État alimentent la recherche de plus en plus fébrile de projets décentralisés, lesquels à leur tour contribuent encore au discrédit de l'État.

D'un autre côté, l'État ou certains de ses agents ne restent pas inactifs vis-à-vis des consignes internationales qui promeuvent son

retrait. En dépit de sa faiblesse, l'État et ses agents demeurent un centre de distribution de pouvoirs et de ressources ; il est en mesure de « récupérer » indirectement certaines politiques qui tendent à l'affaiblir (par exemple dans la mise en œuvre des programmes de décentralisation ou de privatisation). En outre, certains fonctionnaires cumulent une position dans l'appareil d'État, dans les systèmes de pouvoir locaux et même dans des projets d'aide extérieure (en tant que « cadres ressortissants » de telle région par exemple). Il en résulte une imbrication bien plus grande qu'on ne l'imagine souvent entre le dispositif étatique et la « société civile » (dont les leaders sont souvent des fonctionnaires ou tiennent leur position grâce à leur proximité avec les services de l'État).

En définitive, la porosité de la sphère publique vis-à-vis des sphères d'activités privées (individuelles ou collectives) n'aboutit pas nécessairement à la dilution de l'État, mais plutôt à la *« surpolitisation » des sociétés*. L'affaiblissement de l'État ouvre de multiples champs de compétition où des individus et des acteurs collectifs entrent en concurrence pour investir l'État ou prendre en charge des fonctions auparavant assurées par les pouvoirs publics.

N. Bako-Arifari et P.-Y. Le Meur en donnent plusieurs exemples à l'échelle des interventions de développement. La gestion des friches urbaines qu'analyse A. Yapi-Diahou est également un bon exemple de cette multiplication des « arènes » où l'on peut occuper un rôle susceptible d'être transformé en capital politique. Ces développements ne signifient cependant pas la multiplication de ceux qui tirent profit des compétitions. C'est en effet la capacité à jouer sur plusieurs registres de normes qui donne le plus de chance de réussir dans chaque registre. On ne peut assimiler la prolifération des scènes politiques à une forme d'ouverture indifférenciée des chances.

La perte de légitimité de l'action publique ne correspond pas, en un autre sens, à une simple dilution de l'État. Elle vient aussi de ce que, dans de nombreux pays, les acteurs sociaux ont su développer certaines capacités de délégitimation efficace et définir de nouvelles sources de légitimité sociale ou politique, tandis que, simultanément, les PAS introduisaient une sorte de révolution normative dans les procédures de l'action publique. La délégitimation est à l'œuvre, par exemple (selon Y. Konate), avec les femmes et les jeunes dans la rue au Mali contre le général Moussa Traoré. Des collectifs provisoirement mobilisés ont développé un pouvoir de critique, et parviennent parfois à stabiliser de nouvelles formes de légitimation de l'action. Il s'agit de processus où une capacité critique se transforme parfois en capacité de s'affirmer en quelque sorte comme nouvelle puissance publique relative, légitime dans une sphère de la vie sociale – l'émergence et l'affirmation des ONG et des

associations en sont des exemples. Mais la délégitimation renvoie aussi aux violences collectives qu'évoque Y. Konate, qui, dans certains pays, ont même parfois conduit à l'effondrement des normes de vie en commun.

Dans le cas de la sphère publique, les innombrables dysfonctionnements de l'État africain et de ses services sont sans cesse évoqués comme autant d'exemples, voire de causes, du pluralisme des normes. Mais peu d'analyses empiriques s'attaquent véritablement au problème. Les cercles vicieux qui affectent l'action et la légitimité de l'État ne sont pas véritablement pris en compte par les politiques en quête de « bonne gouvernance », qui semblent se contenter de vouloir prêcher la modification des comportements des agents, en leur demandant de se conformer enfin à des normes officielles, pourtant depuis longtemps déconsidérées. Plus que de rhétorique de la « bonne gouvernance », on a besoin aujourd'hui d'analyses des formes concrètes, à tous les niveaux, de la « gouvernance réelle ».

Essai de typologie compréhensive des situations et des médiations

Le recours à la notion de pluralisme des normes est utile pour conduire une analyse fine des situations sur lesquelles prétendent intervenir les politiques publiques. Cette perspective permet un diagnostic empirique par une approche typologique *compréhensive* des situations, elle permet aussi d'identifier les procédures et organisations informelles de *médiation* qui jouent un rôle effectif dans la régulation pratique et non officielle des comportements d'acteurs.

Malgré les particularités des cas et des domaines sectoriels évoqués dans les contributions, les interactions entre systèmes de normes que ces études présentent ne relèvent pas de pures histoires singulières. Elles permettent de différencier des types de situation caractérisés par diverses logiques de confrontation et de négociation entre normes multiples. Ces types ne sont pas exclusifs les uns des autres, et il peut y avoir passage d'un type à l'autre.

Logique d'ignorance

La situation de coexistence de systèmes de normes étrangers l'un à l'autre peut conduire à une logique d'ignorance ou d'évitement réciproques entre ce qu'on pourrait appeler des « niches normatives » relative-

ment cloisonnées. Les principes déclarés n'ont pas de prise sur les réalités qu'ils prétendent façonner, réguler.

On peut se trouver dans le cas déjà évoqué où les comportements suivent des normes de facto, officieuses, non dites, loin des normes officielles qui sont tout simplement non respectées : l'aménagement urbain (A. Yapi-Diahou), le cas des tribunaux d'association à Abidjan qui se développent à l'écart des tribunaux officiels (Cl. Vidal) ou le phénomène abidjanais des taxis *woro-woro* à ses débuts, en totale clandestinité (Y. Konate), sont de cet ordre... Mais on peut aussi évoquer ici, à un tout autre niveau, la non-prise en compte du dispositif étatique national dans la répartition de l'aide décentralisée au développement par les bailleurs de fonds (N. Bako-Arifari et P.-Y. Le Meur).

Une telle situation peut provenir du fait que les dispositifs pratiques permettant de faire appliquer les normes publiques sont inexistants, délabrés ou ne sont pas mobilisés. Ce point est traité dans toutes les communications. Ainsi, A.Yapi-Diahou, dans le cas de la Côte d'Ivoire, montre que la législation foncière urbaine et les normes publiques d'aménagement des lotissements urbains ne sont pas respectées parce que les autorités municipales ne disposent pas des moyens nécessaires au contrôle de leur application, et parce qu'en outre les autorités élues, n'étant pas en mesure de proposer des solutions légales à l'occupation des lotissements, n'ont parfois pas intérêt à affronter les contrevenants. Mais le cas de figure le plus achevé est celui des activités du secteur informel, qui ne visent pas forcément et délibérément à se soustraire aux obligations légales, mais qui sont tout simplement non enregistrées (J. Charmes).

Logique de détournement

Les engagements et obligations suscités par les rapports sociaux priment en intensité et en légitimité sur les fonctions définies par les postes ou les rôles officiels. Ainsi, N. Bako Arifari et P.-Y. Le Meur évoquent l'illusion communautaire de nombre d'ONG (« Les stéréotypes communautaires sont loin d'avoir disparu des esprits des opérateurs du développement »), ils décrivent comment cette illusion, lorsqu'elle guide l'action, s'insère dans les rapports entre les acteurs locaux engagés dans les projets et comment ceux-ci utilisent cette illusion dans le sens des dynamiques préexistantes aux projets. Ils mettent ainsi en évidence la présence fréquente, dans des opérations de développement, d'un « système d'ignorance » excluant les informations qui contrediraient les présupposés des modèles.

Logique de manipulation et d'instrumentalisation réciproques

Cette logique s'inscrit dans la continuité des deux premières, car les systèmes de normes « officiels » et « officieux » peuvent difficilement demeurer longtemps étanches l'un vis-à-vis de l'autre.

Elle peut se traduire par la banalisation de normes illicites mais bien réelles (production illicite, corruption) comme le rapportent É. Léonard à propos de la culture du cannabis et Y. Konate à propos des taxis *woro-woro*, lorsque les autorités sont bien obligées de prendre en compte leur présence. Mais cette logique peut aussi se manifester par l'importation volontariste des normes officielles dans des sphères d'activités qui les ignoraient jusque-là, comme le rapporte J. Charmes à propos des tentatives d'enregistrement et de contrôle du secteur informel, au risque évident de briser son dynamisme antérieur.

Cette logique peut aussi aboutir à des dispositifs informels qui combinent, sans forcément les opposer, les différents systèmes de normes. C. Lund montre ainsi que le règlement des litiges fonciers peut s'opérer en recourant à des lieux d'arbitrages variés, chacun doté d'un système de légitimité, d'un système de décision et d'un système de jurisprudence particulier (juge, cadi, chef, sous-préfet, responsable de parti, etc.). D'autres exemples d'instrumentalisations réciproques, mises en œuvre par les acteurs eux-mêmes, entre des règles différentes, voire contradictoires, sont présentés dans les contributions : au Cameroun, le recours de certaines populations villageoises à la législation officielle pour combattre les personnes réputées sorcières (Cl. Vidal) ; la captation de l'aide des projets par certains acteurs locaux selon des logiques socio-économiques étrangères aux normes des projets, mais que ces mêmes projets sont obligés de tolérer sous peine de disparaître (N. Bako-Arifari et P.-Y. Le Meur) ; la collusion de fait entre les autorités administratives, les collectivités locales et les entrepreneurs privés ou les usagers pour admettre le non-respect de la législation en matière de gestion urbaine afin de pallier le manque de moyens tout en renforçant les relations clientélistes locales (A. Yapi-Diahou). C'est aussi le cas, au niveau des normes de production, du phénomène décrit par É. Léonard à propos de la culture du cannabis dans l'Ouest ivoirien. Les relations économiques nécessaires à la production et à la commercialisation du cannabis s'insèrent dans les relations et le système de normes qui régulent la production du cacao. La culture illicite contribue à renforcer un système de normes qui était menacé par l'épuisement de cette zone agricole frontière.

Logique de compétition et d'exclusion

On est alors dans des situations de confrontation conflictuelle entre systèmes de normes, qui peut dégénérer en violence. La diversité des normes fait place à un processus de compétition entre normes, et d'exclusion de groupes sociaux entiers. C'est la situation évoquée par Y. Konate, dans les milieux urbains marginalisés, par C. Lund à propos de certains conflits fonciers au Sahel, et par Cl. Vidal dans le cas de la récupération des arbitrages de proximité par un pouvoir politique répressif au Rwanda. L'exclusion d'un système de normes par un autre n'aboutit pas pour autant à l'avènement d'un type stabilisé de régulation de l'accès aux ressources (sociales, foncières, judiciaires...), faute de mécanismes négociés et reconnus.

Logique de convergence

Cette situation est aussi intéressante pour notre propos car elle peut tempérer le pessimisme ambiant. Les cas suivants sont particulièrement significatifs :

- les recours aux tribunaux d'État au Cameroun pour traiter des affaires de sorcellerie, mais, d'une certaine manière aussi, le cas des tribunaux d'association à Abidjan témoignent d'une demande de sécurisation juridique : que soient prises en compte, avec ou sans l'État, des exigences nouvelles de sécurisation dans les rapports sociaux que les normes locales « traditionnelles » ne sont pas en mesure d'assurer (Cl. Vidal) ;
- l'émergence de « courtiers en développement » qui interviennent comme « médiateurs » entre les groupes d'acteurs locaux et les projets de développement, et comme « traducteurs » de normes différentes entre eux – ce qui pose la question de la reconnaissance de leur rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces projets (N. Bako-Arifari et P.-Y. Le Meur) ;
- le recours, sinon à la législation officielle, du moins aux agents locaux de l'État dans les pratiques locales de régulation de conflits ; par exemple l'appel aux services de l'agriculture pour appuyer le règlement d'un différend foncier en dehors des procédures officielles ;
- inversement, le recours par des instances officielles à des « arrangements », à des normes officieuses, suite à des négociations directes entre groupes en conflit. C'est souvent le cas des sous-préfets, qui doivent assurer localement la « paix sociale » en usant

de procédures informelles, faute de procédures officielles adéquates ou reconnues. C. Lund relate, au Niger, le cas d'un litige foncier traité par le sous-préfet en contradiction avec l'avis d'un chef auquel la loi reconnaît également un pouvoir de juridiction ; des décisions légales sont prises, mais elles ne sont pas pour autant définitives, car au départ du sous-préfet la décision risque d'être remise en cause. C. Lund montre aussi comment un préfet, au Burkina Faso, se sert de la menace d'appliquer la loi foncière officielle pour inciter à un arrangement officieux des propriétaires et des éleveurs en conflit.

Ces exemples montrent que, plus souvent qu'on ne le croit, on constate un recouvrement positif et des médiations opératoires entre dispositif public et stratégies privées. Les pratiques des acteurs instituent alors une « zone intermédiaire » de règles et d'organisations qui correspond souvent à des « espaces sociaux de proximité » (Cl. Vidal) ou à ce que l'on pourrait appeler des « dispositifs collectifs privés », qui assurent une régulation minimale des comportements et garantissent un minimum de prévisibilité et de durabilité dans les interactions entre acteurs. Les initiatives, les formules, les normes suscitées par ces dispositifs apportent souvent de meilleures solutions à des problèmes collectifs que les dispositifs publics existants, ou bien elles permettent de trouver des solutions à des problèmes collectifs que les services publics ne traitent pas. Cl. Vidal, dans le domaine de la justice, notamment en Côte d'Ivoire, observe des tribunaux d'association fonctionnant de manière entièrement privée : ils jugent d'affaires qui auraient, autrefois en France, relevé de la justice de paix. Y. Konate relate l'histoire des *woro-woro* à Abidjan. Ce système illégal de taxis urbains de quartiers a enfreint les règles et les méthodes des transports collectifs urbains, jusqu'alors en vigueur ; il a connu et connaît un succès général car il a donné des moyens adéquats aux besoins de mobilité que crée la vie à Abidjan.

C'est cette zone « intermédiaire » et informelle de régulation qu'il s'agit d'explorer en évitant une interprétation dichotomique de la pluralité des normes, tant entre ce qui relève du « traditionnel » et du « moderne », qu'entre ce qui relève du « public » et du « privé ».

Implications pour les politiques publiques

On peut dégager des contributions au moins deux sortes d'enseignements pour les politiques publiques : d'une part, l'esquisse d'une mé-

thode, fondée sur des données empiriques intensives, pour identifier et diagnostiquer les processus d'interaction entre actions publiques et acteurs locaux ou privés ; d'autre part, des implications concernant un cadre renouvelé d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques.

La pluralité des normes comme outil de diagnostic et d'action

La typologie précédente, à condition d'être empiriquement documentée, peut constituer un *outil de diagnostic* des situations sur lesquelles se proposent d'intervenir les politiques publiques. Ces types de situations à l'interface de systèmes normatifs différents ne sont pas exclusifs les uns de autres et peuvent s'enchaîner dans le cours de l'évolution des contextes et des situations, selon une logique générale « d'empilement » des règles et des institutions. Par ailleurs, les situations de concurrence, de complémentarité et de médiation entre normes ne relèvent pas d'un diagnostic qui s'appliquerait de manière générale. En l'occurrence, ce qui s'impose, ce sont des diagnostics, au pluriel.

Un tel outil peut néanmoins permettre d'identifier des leviers privilégiés d'action :

- les organisations informelles intermédiaires et les acteurs collectifs émergents qui agissent à des échelles diverses. Ils peuvent différer les uns des autres par leur degré de cohésion et de stabilité, par leur finalité, mais, dans tous les cas, ils produisent et mettent en œuvre des normes dont ils affirment la légitimité collective, parfois même dans la sphère publique (associations, coopératives, amicales, ONG nationales et internationales, organisations religieuses, partis, syndicats, groupes socioprofessionnels, collectivités locales...) ;
- les personnages clés qui jouent le rôle de médiateurs ou de « courtiers » entre des systèmes de normes différents. En général, les groupes d'acteurs qui sont en mesure de contrôler les organisations intermédiaires ont pour particularité de combiner des appartenances multiples : appartenances communautaires locales, fonctions administratives ou politiques, fonctions entrepreneuriales...

On peut alors apprécier la nature et la dynamique de ces organisations et de ces médiateurs.

- il ne s'agit pas de se contenter « d'être à l'écoute » de la prétendue « société civile » ; les organisations intermédiaires informelles, comme les médiateurs entre les différents systèmes de normes, se

situent au contraire sur un continuum entre sphère publique et sphère privée.

- En outre, les organisations correspondant à la mise en œuvre de zones intermédiaires de règles et de normes ne doivent pas être confondues avec une action collective de défense d'intérêts communs. Les rapports de force y sont aussi très présents et les « arrangements institutionnels » qui en résultent sont fortement indexés socialement. Ils peuvent conforter et même accentuer les inégalités et les processus d'appauvrissement économiques, mais aussi les inégalités d'accès au capital social et symbolique. Ces arrangements peuvent par exemple refléter le poids prépondérant de catégories sociales particulières, comme les nouveaux notables dans les tribunaux de proximité (Cl. Vidal), les chefs traditionnels ou les politiciens locaux dans les conflits fonciers (C. Lund), les groupes locaux dominants et les « courtiers en développement » dans la vie des projets (N. Bako-Arifari et P.-Y. Le Meur), ou les intérêts électoraux et néo-patrimoniaux des maires de communes urbaines (A. Yapi-Diahou). Les catégories sociales les moins favorisées du point de vue de leur accès au capital social ne bénéficient pas nécessairement des services des organisations intermédiaires ou, au pire, peuvent en être exclues ou n'en tirer que des désavantages (Cl. Vidal, Y. Konate). L'innovation organisationnelle peut donc aussi recouvrir un processus d'exclusion.
- Enfin, toutes les organisations intermédiaires locales n'ont pas cette dimension supra-locale qu'il est important d'identifier, au-delà de leur fonction officielle d'être les porte-parole légitimes (ou auto-légitimés) d'intérêts locaux.

Selon l'appréciation de la nature et de la dynamique des organisations intermédiaires, les autorités publiques peuvent faire jouer pleinement le principe de subsidiarité au profit de ces organisations, ou poser des conditions à leur fonctionnement sans pour autant utiliser un arsenal législatif lourd.

Il convient de souligner que la nature, le rôle et la capacité de mobilisation des organisations intermédiaires *dépendent des situations nationales*, particulièrement du processus de construction de l'État. La configuration de l'interface entre les dispositifs de règles officielles et les pratiques locales est par exemple bien différente, dans le domaine de la régulation foncière, au Burkina Faso et au Niger (C. Lund) ou, dans le domaine du règlement des conflits de voisinage, en Côte d'Ivoire, au Cameroun et au Rwanda (Cl. Vidal).

L'action publique est une notion générale et abstraite qui prend place traditionnellement dans le cadre étatique national. Ce n'est plus le

cas aujourd'hui, du fait de l'intervention des institutions internationales, de la mondialisation des relations économiques et des *lobbies* des firmes transnationales. Il reste que le cadre national résiste. Il convient de ne pas négliger, dans le diagnostic des capacités mobilisatrices des organisations intermédiaires, la réactivation des normes nationales, voire nationalitaires ou nationalistes, qui ne sont d'ailleurs pas exclusives des « patriotismes primaires » (régionalistes, ethniques...). Les contributions sur les tribunaux d'association et sur les juridictions foncières montrent par exemple la diversité des styles de traitement des conflits locaux ou des interactions entre normes officielles et normes locales selon les pays et les régimes politiques.

Orientations pour l'élaboration d'un cadre cognitif renouvelé de mise en œuvre des politiques publiques

Comme le soulignent N. Bako-Arifari et P.-Y. Le Meur, la question de « l'insécurité institutionnelle » générée par la prolifération de normes pratiques ne concerne pas seulement les agents visés par les politiques publiques mais aussi les « décideurs » de ces politiques. Trois enseignements peuvent être tirés concernant les moyens de gérer l'insécurité institutionnelle sans pour autant tomber dans le réformisme du « développement institutionnel » élevé au rang de consigne générale et abstraite.

- Façonner à la marge le préexistant plutôt qu'injecter de nouvelles règles ou de nouvelles organisations. Cette approche implique de privilégier l'ancrage des politiques publiques sur les processus et les dispositifs de médiation effectifs avec pour conséquence de ne surestimer ni l'impact de normes universalistes décrétées « par en haut », ni celui de normes particularistes qui entérinent les rapports de force locaux (C. Lund). Dans cette perspective, les contributions appellent à reconsidérer les effets tant des « circuits courts » du financement de l'aide décentralisée, qui maintiennent le contrôle des bailleurs de fonds sur toutes les étapes des projets, que les procédures dites participatives qui induisent une prolifération de bureaucraties villageoises qui sont autant d'enjeux incontrôlables dans les arènes politiques locales (N. Bako-Arifari et P.-Y. Le Meur). J. Charmes appelle à la même prudence dans l'intervention sur le secteur informel : toute décision doit prendre en compte simultanément les avantages que ce secteur tire de sa situation de non-enregistrement, et les inconvénients que lui fait subir sa mise à l'écart des avantages consentis au secteur moderne.

- Reconnaître la dimension politique inhérente aux actions publiques. Plusieurs contributions soulignent l'écart entre l'apparente dépolitisation des projets de développement et des politiques économiques et leurs effets réels en termes de conflits de répartition générés par ces projets et ces politiques (N. Bako-Arifari et P.-Y. Le Meur). Ne pas reconnaître cette dimension conduit à conforter chez les décideurs un « système d'ignorance » (N. Bako-Arifari et P.-Y. Le Meur). Reconnaître la dimension politique peut, par contre, faciliter la « discutabilité » des règles et des normes (Y. Konate) et susciter l'accord sur des « règles secondaires » afin de renégocier les « règles primaires » sur lesquelles se fondent les comportements stratégiques des acteurs (C. Lund).
- Un dernier point concerne plus particulièrement la contribution de la recherche en sciences sociales à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques. N. Bako-Arifari et P.-Y. Le Meur en rappellent les principaux aspects à propos des implications de la pluralité des normes pour les politiques publiques. Un premier aspect, bien connu, est la mauvaise diffusion auprès des décideurs des résultats de la recherche portant sur ce sujet, notamment sur la connaissance des comportements stratégiques des acteurs individuels et collectifs dans des contextes concrets. Un deuxième aspect, moins souvent souligné, est la faible implication de la recherche sur ces questions dans le suivi et le suivi-évaluation des politiques. Le troisième aspect, rarement explicité mais tout aussi important, est l'insuffisante prise en compte par les décideurs eux-mêmes des difficultés à gérer « l'insécurité institutionnelle », inhérente à leur propre environnement. A cet égard, la recherche peut contribuer à rendre plus évidentes les limites des politiques qui, prônant la « participation des populations » et le « renforcement institutionnel local », n'en continuent pas moins à penser que le développement est affaire de règlement unique, de législation uniforme et de principes universalistes.

10

Pluralité des normes de légitimité et comportements politiques

Yacouba Konate

Le tonton n'était pas du tout emballé par les vents de la démocratie. Mais comme il ne lui était pas loisible de boycotter la convocation des jeunes au nombre desquels son fils, il avait écouté très calmement les incitations à la rupture d'avec le parti, les invectives contre le Vieux Président, etc. Tonton fut choisi par les Anciens pour proposer une réponse à ces propos. N'avait-il pas été trésorier de la section locale du parti du temps où ses affaires marchaient ? Le tonton parla longuement. Il parla de la traite, de l'esclavage, de la colonisation, des travaux forcés et des indépendances avant de plaindre la jeunesse. « Nous autres, dit-il, nous avons fait notre révolution. Nous avons affronté le colon, nous avons affronté les travaux forcés. Vous qui nous parlez de liberté, de multipartisme, quelles sont vos victoires et où sont vos trophées ? Qu'est-ce qui prouve que vous allez gagner cette bataille à laquelle vous nous conviez et qui est, en fait, votre premier et vrai défi historique. Pourquoi n'assumez-vous pas vos responsabilités au lieu de demander le soutien de vos pères ? Vous avez dit que nous n'étions pas libres, je dirai plus, nous sommes enchaînés. Mais pouvez-vous nous assurer qu'à l'issue du combat, nos chaînes ne seront pas encore plus lourdes que celles que nous portons aujourd'hui ? Ces chaînes que nous

traînons intègrent notre condition d'homme et, par la force de l'habitude, nous ne les sentons plus. Qu'est-ce qui nous dit que vous ne nous conduisez pas à des impasses où nos maîtres nous appliqueront des chaînes encore plus lourdes ? »

Aujourd'hui, au temps des transitions démocratiques qui tirent en longueur, pouvons-nous, nous, anciens ou actuels courtiers de la démocratie, affirmer que nous avons relevé le défi historique de la décennie 1990 ?

Les inventeurs de la politique

Ce que nous espérions de la démocratisation c'était précisément que plus personne ne puisse imposer des chaînes à son prochain. Nous cherchions des citoyens prêts à se débarrasser de leurs chaînes et voilà qu'ils se montraient à nous comme des gens convaincus de ce qu'il n'y avait de choix possible qu'entre des chaînes plus ou moins lourdes. Nous rêvions d'inventer la démocratie comme les anciens se vantaient d'avoir fait la politique. Il s'en trouvait même pour dire que les pères fondateurs avaient inventé la politique. Comment restaurer les hommes dans leur dignité ? Si, comme on peut le penser avec Karl Popper, la démocratie consiste à se doter des moyens de contrôler le pouvoir de ceux qui nous gouvernent, peut-on dire que les transitions démocratiques par exemple nous ont guéris du patrimonialisme ? Les hommes, les femmes et les jeunes d'Afrique préféraient-ils, à l'image de ces Vieux sages, l'esclavage feutré aux risques et aux mirages de la liberté ?

Nous avons sous-estimé le pouvoir de régénération des dictatures. En fait, nous ne savons toujours pas ni comment elles meurent, ni comment elles survivent. « Nous » : génération de l'Afrique miraculée et qui monte en puissance parallèlement aux économies nationales rivées sur les monocultures de rente et l'extraction des matières premières minérales, nous qui avons vu le cycle infernal de la dette s'enclencher et devenir vicieux ; « nous », génération des 40 à 60 ans, qui avons été accusés d'avoir allumé le feu du multipartisme dans la maison commune du parti unique.

L'avantage indéniable que cette génération des indépendances détient sur les autres, c'est d'avoir été l'instrument d'une révolution académique et culturelle selon des conditions qui peuvent apparaître aujourd'hui miraculeuses. Nous avons eu le loisir d'apprendre. En ces temps-là, on allait pêcher le futur élève à domicile. On persuadait ses parents et

hop ! il commençait les classes, le jour même. Pouvaient ainsi évoluer dans la même classe des élèves de 5 ans et d'autres de 10 ans, le maître s'occupant personnellement de chacun. En ces temps-là, les classes n'étaient pas surchargées mais plutôt clairsemées. Livres, cahiers, crayons, l'État pourvoyait à tout. Et comme ses écoles n'étaient pas innombrables, le ministre de l'Éducation nationale pouvait de sa plus belle plume dédicacer des ballons de foot qu'il faisait envoyer aux écoles. Bah ! Les profs n'étaient pas « terribles » : des assistants techniques qui apprenaient les maths en même temps que leurs élèves, des épouses qui, dans le meilleur des cas, avaient un diplôme de puériculture, promues « profs d'histoire-géo ». Qui donc écrira une histoire ou un roman de ces « profs » d'occasion ? Mais nous étions les enfants de l'État-providence et nous serions les premiers diplômés des premières universités africaines. L'État était entrepreneur et il offrait des bourses à tous ses fils pour peu que leurs résultats scolaires fussent acceptables et on travaillait d'autant mieux que les conditions de travail étaient bonnes. Pas autant que celles qui étaient offertes à ceux qui avaient eu la chance d'aller au froid, c'est-à-dire en Europe, mais assez bonnes, pour que 60 à 70 % des élèves parvenus en classes de terminale obtiennent leur bac. L'époque précédente, celle des pères fondateurs, fut celle des études en France ou en Angleterre, parfois dès le lycée. L'écrivain Bernard Dadié raconte que dès qu'un lycéen obtenait son baccalauréat ou son bac, il pouvait être réveillé de sa sieste par le député Félix Houphouët-Boigny et se voir proposer une bourse d'études en France. Et celui qui obtenait en France une licence en droit pouvait apprendre à pratiquer son droit en même temps qu'il apprenait à être ministre. Tout simplement les cadres nationaux n'étaient pas légion.

La génération des pères fondateurs, pères de la nation, Houphouët-Boigny, Kwamé Nkrumah, Sékou Touré, Léopold Sédar Senghor, avait une légitimité historique certaine. Les antécédents syndicaux, le combat contre le colonialisme, l'introduction de la politique politicienne dans le quotidien des Africains, les postes de ministres préalablement occupés en France ou les responsabilités syndicales à l'échelle de la sous-région, autant d'atouts qui légitimèrent leur promotion et favorisèrent l'adhésion des populations à leur personnalité et à leur projet de société. La montée en puissance de cette nouvelle classe de politiciens professionnels mit en veilleuse les légitimités de type traditionnel dont les chefferies, les royautés, les lignages. Cependant, les nouveaux présidents ne résisteront pas toujours à la tentation de susciter des généalogies plus ou moins dorées, comme pour revendiquer sur le pouvoir d'État une légitimité de type traditionnel. Cet acharnement des présidents de République à traditionaliser le blason de leur légitimité est

d'autant plus curieux qu'il est, *a priori*, inopportun. En effet entre le pouvoir d'État moderne et le pouvoir des chefferies traditionnelles, il n'y a pas juste une différence d'échelle, il y a surtout une-différence de logiques, de sources de la légitimité et de modes d'exercice de la légitimité.

Souvent amadouées, parfois intimidées par le nouveau pouvoir des politiciens, les chefferies ne sont pas vraiment faites pour requérir les suffrages de leurs sujets. Les normes de légitimité qui leur donnent autorité sur les hommes et les terres et qui réglementent le cours des affaires courantes, relèvent du droit coutumier qui, par définition, n'a de pertinence que pour les gens partageant les mêmes coutumes et évoluant dans l'immédiateté du même espace. Aujourd'hui encore, outre le droit coutumier de dire la justice de proximité, les chefferies continuent de gérer des titres de propriété foncière à l'échelle des villages et même des villes d'autant plus légitimement que la surenchère identitaire que traverse l'Afrique en ce moment convoque chaque citoyen à se prédéfinir ou à se redéfinir par rapport à une ethnie.

Les partis uniques tentèrent de légitimer les privations de liberté dont ils se savaient coupables par la nécessité d'aller au plus vite au développement économique et à la construction nationale. La fin justifiant les moyens, on étouffa la société civile, on verrouilla la société politique. Mais la dominance de l'embrigadement syndical, la prolifération du parti unique et l'inhibition des forces de la société civile, dégagèrent les forces armées comme seule force constituée. A vrai dire, nous avons su éviter de crier avec les loups. Nous avons constitué des syndicats autonomes qui ont assez bien fonctionné. Nous nous sommes disposés en veilleurs et en donneurs de leçon,s et les populations appréciaient nos prises de position parfois fracassantes quoique, pour être autonomes, nos syndicats n'en fussent pas moins uniques chacun dans leur secteur. Toutefois, nombreux sont les régimes qui se désagrégèrent ou se cassèrent, suite à des feux allumés sur le front syndical. Nombreux furent les coups d'État militaires qui prirent prétexte des revendications syndicales et des mouvements sociaux engagés pour les soutenir, pour prendre le pouvoir. Les transitions démocratiques elles-mêmes partiront des mouvements de contestation dont les syndicats autonomes furent des foyers ardents : les réformes de l'État et de son parti unique touchaient aux nombreux avantages et privilèges dont bénéficiaient certaines instances de la contestation. Et lorsque, donnant dans la fanfaronnade, certains de nous se prévalent d'avoir inventé la démocratie, il faut entendre que les luttes socio-syndicales engagées dès 1990 ne recherchèrent pas des solutions partielles mais exigèrent une réforme globale de la société et du politique qui fut convoquée à intégrer le pluralisme dans

ses normes. Et le parti unique renonça à se croire tout-puissant. Encore quelque temps et il implosera.

Les réinventeurs de la politique

Dans le temps, plus d'une fois, les coups d'État militaires avaient révélé les limites du parti unique et, représentant la seule alternative de fait, « la critique des armes » fit et défit les légitimités, s'auto-proclamant comme source de la légitimité et comme légitimité. Le militaire renversa le chef historique et, succédant au père de la nation, substitua la légitimité de la force à celle du charisme et de l'histoire. Il n'en fut pas pour autant un générateur de rupture, car le coup d'État militaire ne sut que reproduire et perpétuer la culture de parti unique. Si bien que lorsque le général A. Toumani Touré renversa le général Moussa Traoré et décréta une transition de six mois au terme desquels il rendrait le pouvoir aux civils, très peu d'acteurs ou d'observateurs de la vie politique accordèrent foi à cette promesse. Au contraire, on se disait : « Ils disent toujours ça ! » On se trompait sur l'homme et sur le comportement politique inédit qui allait conférer à l'armée en Afrique une nouvelle vocation politique : celle de gestionnaire des transitions. Le général Aboubakar au Nigeria, le général Wanké au Niger, le général Mané en Guinée-Bissau, aussi bien que le colonel Azali Assoumani, leader du coup d'État militaire aux Comores, participent de la même geste historique qui consiste à utiliser la force de l'armée pour limiter les excès et les faiblesses du pouvoir, organiser une transition démocratique, assurer le retour effectif des militaires aux casernes.

La contemporanéité de fait entre les processus de transitions démocratiques et le développement des relations inter-ethniques en tensions ethniques de plus en plus exacerbées est paradoxale. Les jeunes qui furent le fer de lance et les acteurs sociaux de ces mutations représentent l'écrasante majorité de la population. La plupart du temps, ils ne peuvent se prévaloir d'aucune attache ethnique organique. Citadins, du fait de l'urbanisation rapide du continent, ils sont davantage les enfants de leur quartier et de la ville plutôt que les sujets d'une ethnie. Leur prose et leur poésie, ils les inventent au quotidien dans des français populaires qui sont leur langue maternelle. Par ailleurs, les paradigmes de l'État moderne sont en contradiction foncière avec ceux de l'ethnie qui en tant que tels réfèrent à des liens de type naturaliste. Si bien qu'on peut dire que la coexistence dans l'espace et dans le temps entre démocratisation et tensions ethniques ne distingue pas la première comme

cause des secondes. Elle signifie que ceux qui avaient peur de la démocratie n'ont pas fait qu'agiter l'épouvantail des tensions ethniques pour conjurer le pluralisme. Ils se sont activés à exacerber les faits ethniques, les développant en des oppositions perverties en tensions pour justifier, *a posteriori*, ce qu'ils avaient annoncé. Elle signifie également que sans l'invention de procédures à même de juguler l'instrumentalisation des faits culturels, la démocratie restera une chose fragile.

On a souvent présenté le recours au multipartisme comme un effet de la chute du mur de Berlin (1989), de l'éclatement de l'Union soviétique (1991) et de la Conférence de La Baule. C'est faire peu de cas de l'antériorité historique de la conférence nationale du Bénin. C'est faire peu de cas de la nouveauté des modes de production démocratiques qui, dès 1990, affectent le paysage politique, sous la pression de nouveaux acteurs sociaux dont les jeunes et la société civile. Ces mouvements sociaux tirent avantage de l'affaiblissement historique du parti unique dans son histoire et dans son principe. Le parti unique qui n'arrive plus à mobiliser le corps social n'arrive pas, non plus, à tenir les promesses de développement et d'unité au nom desquelles il préconisa le renoncement provisoire à la démocratie pluraliste.

En même temps que le modèle du parti unique, s'essoufflent les économies d'extraction qui assuraient à l'État les moyens de ses ambitions et de ses frasques. La faiblesse des appareils industriels, leur vieillesse, l'effondrement du pouvoir d'achat, la centralisation abusive et la coalition abusive du pouvoir économique et politique accélèrent l'épuisement de l'idée et des réalités du père de la nation. Et l'État apprit à ses dépens qu'il n'avait pas été bon entrepreneur, les sociétés d'économie mixte non plus, qui ont reconduit la pratique des effectifs pléthoriques et le mou dans la gestion. Le moment de la recomposition de l'État en tant qu'instance de gestion du pouvoir sera donc également celui de la redéfinition de ses fonctions économiques et sociales.

Au parti unique, succèdent et le pluralisme politique et le libéralisme économique. La décolonisation fut une grande mystification. Elle n'a promu aucune souveraineté des peuples et des nouveaux pays indépendants par rapport à l'ancienne tutelle coloniale qui continua à tirer les ficelles du jeu politique et économique. Ce déficit de souveraineté de l'État au plan national correspondait au plan de la politique intérieure à une non-souveraineté des citoyens. Ce fut la longue nuit du parti unique. « Le parti unique, le savez-vous, ressemble à une société de sorcières, les grandes initiées dévorent les enfants des autres » (Kourouma, 1970 : 22). Qui dit « société sorcière » dit culte de la peur et de la soumission. Ainsi, fut fondée l'autorité politique sur la peur et l'indéfectible attachement du citoyen au père de la nation. Entre ces dictatures de

fait ou de droit du temps de la guerre froide et les nouvelles démocraties de fait ou de droit générées par les transitions démocratiques intervenues au début des années 1990, il y a une commune mesure : la crise plus ou moins ouverte entre l'État et la société.

On croit souvent, et à tort, que le pluriel est un effet de la multiplication et, par conséquent, on le fait dériver de l'unité. Erreur ! Le « nous » précède le « je ». L'unité est une abstraction en ce sens qu'elle est la projection qui permettra à l'individu de se distinguer de la famille, de s'opposer à elle, de penser en son nom, de se représenter le monde. La vérification politique de cette idée conduit à remarquer que le parti unique fut partout une assimilation, une phagocytose de différents partis existants par un parti jouissant à un moment historique donné d'une hégémonie incontestable. Libéralisme et pluralisme s'illustrent dans l'essor de la presse privée. Gages parmi les plus tangibles de la libéralisation relative des mœurs politiques, la naissance et la prolifération rapide de la presse dite privée représentent la manifestation la plus vivante du pluralisme et de l'éthique de la discutabilité sans laquelle il ne saurait y avoir pluralisme de droit et de fait. Tout se passe comme si c'est à partir de la norme de la parole libérée que la société civile et la société politique devraient conquérir les autres dimensions de la liberté. La presse symbolise le pluralisme des idées, elle contribue à l'animation de l'espace public. Elle donne un espace public à la parole plurielle. Ce pluralisme vécu est une démonstration et une expérimentation de la pluralité des normes de légitimité qui reconfigurent les comportements politiques.

Au nombre des nouveaux comportements politiques qui interfèrent dans la régulation du jeu politique en Afrique contemporaine, il y a le « *power-sharing* ». Pis-aller, cet accord entre politiciens, qui génère une certaine pacification du front sociopolitique, est l'aveu d'un déficit de représentativité et même de légitimité du pouvoir en place. Certes, les partis entrés au gouvernement n'ont jamais développé une sensibilité particulière dans la science de la gestion du pouvoir. Au contraire, ils se sont installés dans des pratiques de « mangeailles » et de partage éhonté du gâteau acquis de haute lutte par la nomination d'un des leurs à un poste ministériel. Mais ce type de partage du pouvoir ne touche pas aux causes du déficit de légitimité dont il est l'effet. Les solutions sont ailleurs, par exemple dans le consensus à réaliser autour de la conception et de la mise en œuvre des opérations électorales qui doivent dans tous les cas être d'une transparence incontestable. Autrement, les avatars du parti unique aussi bien que les compromis compromettants continueront à régir les mœurs politiques. Et l'opposition, invitée à appliquer un programme qui n'est pas le sien, contribua elle-même à ruiner l'idée d'alternance cependant essentielle à la démocratie.

La guerre et les « poussins chocs »

La situation actuelle de l'Afrique au double plan macro et micro-économique est si préoccupante que des esprits particulièrement bien-veillants ont cru devoir proposer la recolonisation du continent. Le rapport du PNUD, publié en mars 1999, considère qu'au rythme où vont les choses, c'est seulement en 2015 que l'Afrique parviendra à nouveau au sommet de la croissance qu'elle avait atteint en 1975. Partout la pauvreté s'aggrave. Selon les chiffres publiés par la Banque mondiale en 1997 les personnes vivant avec un dollar par jour sont passées de 179 millions en 1987 à 218 millions en 1993, soit 85 % de la population en Zambie, 72 % à Madagascar, 65 % en Angola, 61 % au Niger, 50 % en Ouganda. En Côte d'Ivoire, l'Institut national de la statistique estime que la proportion des pauvres à Abidjan est passée de 0,7 % en 1985 à 17,4 % en 1995.

L'ex-président du Mali, le général Amadou Toumani Touré, aime à répéter cette idée : « La pauvreté ce n'est pas seulement le manque d'argent mais aussi le manque de structures sociales, le manque d'éducation, le manque de démocratie ». On peut ajouter : déficit d'espoir et d'espérance, car la pauvreté est une réalité polymorphe dont l'essor s'accélère par la conjugaison de plusieurs facteurs parmi lesquels la mauvaise gouvernance, les conflits et les guerres, le poids de la jeunesse dans la démographie et dans l'économie, le processus d'urbanisation accélérée de la société africaine, le chômage. Au surplus, de nouveaux désastres se proposent comme effets multiplicateurs : 17 millions de réfugiés, des guerres de la haine dans la région des Grands Lacs, des guerres interminées et qui semblent interminables en Angola et entre l'Éthiopie et l'Érythrée ; après le Liberia, des guerres civiles en Sierra Leone, au Congo démocratique, au Congo-Brazzaville, en Guinée-Bissau ; retour à la pratique des coups d'État en Sierra Leone, au Niger, aux Comores, en Guinée-Bissau.

Le relevé de ces conflits n'oblige-t-il pas à requalifier la guerre ? Dans son principe, la politique est une tentative de suspension de la violence et une refondation de la légitimité par la force d'un contrat social régi par des lois. Les lois intègrent le dispositif d'arbitrage qui, tout en fondant l'État à organiser les juridictions, pacifie les rapports entre les citoyens. Dès lors qu'à un des acteurs du jeu politique, il apparaît indiscutable que l'arbitre a choisi son camp, que les chances de l'alternance sont hypothéquées, qu'organiser les élections consiste à programmer la fraude, alors la force et la violence réinvestissent le champ politique au mépris des lois et des conventions. Conflits de type

insurrectionnel ou conflits ethniques, la guerre réapparaît comme un comportement politique qui fait lever le rideau sur des comportements insolites. En effet, à Brazzaville, les milices armées et entretenues par les chefs de partis possédaient la puissance de tenir tête aux forces régulières de police et de gendarmerie, et quand éclatera la guerre civile, le chef de l'État fera bombarder sa capitale ! La milice politique peut réinvestir la tradition. C'est le cas des « kamajor » en Sierra Leone. Membres de la confrérie des chasseurs, ils constituent les forces de la rébellion dirigées par Fodé Sanko, *dozo* ostentatoire.

Mais là où les citoyens sont amenés à assurer leur propre sécurité, l'État ne se trouve-t-il pas déporté hors des limites de sa définition sociologique comme monopole de la violence ? L'extension du mode de gestion privée dans le domaine de la sécurité indique bien que la faillite de l'État, la paupérisation des masses, sont des effets d'une crise des institutions qui entame les chances d'une renaissance de l'État de droit en Afrique. Les jeunes embauchés dans des sociétés de gardiennage de plus en plus nombreuses vivent de la vente de la violence maquillée en sécurité. Après un passage infructueux sur le marché traditionnel du travail, ils font un tour sur le marché de la violence. Leurs jeux en deviennent suicidaires comme ceux des écoliers d'Abidjan exécutant des danses de mort sur le toit des autobus en marche. Les noms de code de leur manifestation sont tous aussi macabres : « opération s'en fout la mort » ; opération « cabri mort ». Et lorsqu'on agite devant eux la menace de l'année blanche que leurs grèves répétitives appellent, ils répondent fièrement : « mieux vaut une année blanche qu'une vie blanche ». C'est qu'effectivement ils se prennent pour des cabris morts et comme le dit le proverbe « cabri mort n'a pas peur du couteau ».

Plus hallucinante encore est l'extrême jeunesse des combattants et l'extrême cruauté des mutilations de toutes sortes auxquelles sont soumis les prisonniers de guerre. Adolescents dans le meilleur des cas, enfants de moins de 12 ans parfois, que deviendront ces enfants-soldats traînant péniblement leur armes, auxquels la guerre au Liberia, en Sierra Leone, au Congo démocratique et au Congo-Brazaville vole leur innocence ? Quel programme de réinsertion sociale saura en faire des adultes ordinaires ? Lorsque la guerre se trouve ainsi banalisée, n'est-ce pas la violence qui se trouve validée comme norme des rapports sociaux ordinaires ? Alors qu'en est-il de la situation des rapports enfants-parents dans les ménages ?

La fin de la guerre froide a rendu caducs bien des schèmes d'interprétation. Elle a également précipité les pays dans les bras des bailleurs de fonds. Enfin, elle a libéralisé le marché des armes. L'État perd la haute main sur le marché des armes qui, évoluant en roue libre, propose à tous les groupes ou individus sachant payer, une capacité de

nuisance infinie. Une chose est la disponibilité des armes qui s'achètent de plus en plus facilement, même *via* Internet, une autre sera le parti pris d'en faire usage pour résoudre un problème de société. La paupérisation peut être tenue pour une des conditions propices au basculement des jeunes dans la violence. D'abord anodine dans le fait des jeunes de la rue s'adonnant à la petite délinquance, la violence devient autoréalisation de la désespérance lorsque les tensions politiques promeuvent les jeunes en miliciens. Les guerres civiles leur donneront leur galon de combattants.

Et cependant, c'est leur détermination qui donna corps et passion aux procédures démocratiques. Comment oublier par exemple ce matin de février 1990 à Abidjan où, à la suite d'une banale coupure d'électricité, les étudiants de l'université boycottèrent les examens. Alors qu'ils manifestaient devant le rectorat de l'université, l'un d'entre eux fit descendre le drapeau du parti unique qui fut instantanément déchiqueté. Base active des mouvements de contestation et d'agitation sociale, la jeunesse scolaire et estudiantine qui bénéficie assez régulièrement de l'appui des femmes, offre une occasion de revisiter Herbert Marcuse qui, désespérant de l'aptitude des classes laborieuses à conduire le changement social, confiait ses espoirs de révolution et de libération à la jeunesse et à tous les marginaux. Champions de la chute des dictateurs, les jeunes élèves et étudiants produisent une violence productrice d'ordre. « C'est grâce aux poussins que la poule sait boire de l'eau ! » Quand les poussins s'enivrent de violence, ils se disent « chocs ». La violence des bandes qui colonisent la rue et les quartiers ne vise pas à sortir de l'ordre du système mais à tirer avantage des situations d'agression qu'elle rentabilise et promeut comme des titres de légitimité. Mais les mouvements de rue délégitiment plus qu'ils ne légitiment. Ils n'en actualisent pas moins un mode de revendication sociale et politique dont la forme d'action spécifique est l'occupation de la rue.

L'occupation de la rue n'est pas une modalité d'action politique nouvelle. Les révoltes antiques, les révolutions historiques l'ont connue depuis longtemps. Ce que la déferlante des jeunes criant à Abidjan, en février 1990, « Houphouët Voleur ! » et ce que la cruauté des étudiants maliens, traînant à terre sur des kilomètres le corps d'un parent de l'ancien dictateur Moussa Traoré, instaurent, c'est le principe d'un changement de comportement politique. La rue n'est plus le lieu des marches « spontanément » organisées pour soutenir l'action du guide suprême. Elle n'est pas davantage le déploiement fleuri des flonflons accompagnant le défilé des majorettes. Elle devient le paradigme de la contestation par l'action, y compris l'action violente, à laquelle Daniel Cohn-Bendit appelle lorsqu'en 1968, il proclame : « Le pouvoir possède à sa

solde l'Assemblée, la radio et la télévision. Nous allons nous expliquer directement dans la rue. Nous allons pratiquer une démocratie directe. »

La fièvre de la rue est une pratique de la libération en ce sens qu'elle aide à se libérer de la peur. Les marcheurs qui avancent dans un mouvement d'ensemble, mobilisent et déplacent une force active qui dilue la peur individuelle qui compte au nombre des alliés les plus sûrs de la tyrannie. Et la peur changea de camp. A leur corps défendant, les pouvoirs en place durent réagir. Les interventions musclées des forces de l'ordre sur les campus de Kinshasa en 1991, à la cité universitaire de Yopougon en 1992, se soldèrent par des disparitions d'étudiants, des blessures et sévices corporels dégradants. Cette brutalité des forces de l'ordre ne relève pas tant de leur acharnement dans la cruauté que d'un manque de préparation aux nouvelles missions de maintien de l'ordre. Au Mali par exemple, le régime du président Alpha Konaré, porté au pouvoir au terme d'un processus démocratique, ne trouva au sortir de la conférence nationale, que des forces de polices résiduelles. Le régime militaire du général Moussa Traoré avait fini par normaliser la présence de l'armée dans les services publics, au point où la police elle-même se trouva encapsulée par l'armée. N'ayant pas fini de régler ses comptes avec son armée qui s'est sentie humiliée pendant les Conférences nationales, comment un régime démocratique peut-il affronter la fronde des jeunes abusant volontiers des grèves et des démonstrations ? L'économie ne fut pas le seul secteur soumis à ajustement, il apparut également aux forces de l'ordre que certaines de leurs vieilles méthodes n'étaient plus de mise. Après avoir exécuté les derniers soubresauts de l'ordre ancien dont elles étaient l'émanation, elles allaient devoir également se reformer et se moderniser pour être à la hauteur des nouvelles pratiques contestatrices.

La politique du quotidien

Pendant les « soleils des indépendances », il était tout trouvé, le ver dans le fruit : le colonialisme, bien sûr ! C'était de bon ton, et en toute bonne foi Kwamé Nkrumah pouvait en 1964 crier haro sur le baudet : « Il est beaucoup plus facile au chameau de passer, bosse comprise, par le chas d'une aiguille, qu'à une ancienne administration coloniale de donner des conseils sains et honnêtes, d'ordre politique, au territoire libéré. Laisser un pays étranger, en particulier un pays qui a investi en Afrique, nous dire quelles décisions politiques prendre, quelles lignes

politiques suivre, c'est vraiment rendre notre indépendance à nos oppresseurs sur un plateau d'argent » (Nkrumah, 1964 : 124-125).

A relire en cette fin de siècle ce passage du bouillant Kwamé Nkrumah, on est subitement pris d'un sentiment de vieillesse. Vieillesse de tous ceux qui contemplent l'énormité du clair-obscur des demi-vérités que les certitudes d'hier sont devenues. Vieillesse des schémas d'interprétation du monde. Vieillesse annoncée des méthodologies que nous mettons laborieusement en œuvre aujourd'hui et qui trempent déjà dans les simplifications abusives d'hier. Qui aujourd'hui parmi les dirigeants ou les intellectuels africains s'aviserait encore de crier à l'impérialisme ? En revanche, chacun redéfinit la politique comme un programme d'action luttant contre les maux qui défigurent le tissu social national. C'est à cet effet que sont mises en œuvre les politiques publiques qui se sont traduites par des licenciements massifs dans les services publics et les entreprises d'économie mixte, le désinvestissement tous azimuts de l'État des secteurs de l'éducation, de la santé et de l'emploi, etc. Organisant l'endettement des États jusqu'à leur étouffement complet, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international recolonisent l'Afrique au moment précis où elle commence à sortir la tête de l'eau. En effet, c'est entre 1970 et 1980, et donc au moment où la croissance en Afrique atteint son plus haut niveau, que la dette de l'Afrique est multipliée par douze. Et, au début des années 1980, le jumelage entre la baisse des prix des exportations africaines et la montée des taux d'intérêt sur le marché international des capitaux, précipite les pays dans un cercle vicieux et un cycle infernal : emprunter pour payer non pas sa dette mais juste les intérêts de la dette. L'endettement augmentant selon une progression géométrique, les investissements nationaux se retrouvent contrariés et hypothéqués. Ainsi, pour 37 millions de dollars consacrés à l'éducation primaire par la Zambie entre 1990 et 1993, le pays a payé 1,3 milliard de dollars en service de la dette (Caufield, 1997). Dans le même temps, le montant des investissements internationaux en Afrique baisse si bien que certains secteurs réputés non prioritaires ou non rentables (éducation, santé) subissent un désinvestissement de l'État qui se traduit dans les faits par une privatisation sauvage et une dévaluation certaine des performances et des prestations. Par exemple, des diplômes naguère prestigieux comme le « bac » cessent d'être un passeport pour la promotion sociale (Le Pape, 1986 : 104-112).

En fait, la raison privée qui s'est emparée des domaines de la vie publique, fragilise des secteurs entiers de la vie sociale. La débrouillardise est élevée en grand art, le bricolage devient ingéniosité. Au bout du compte, la vie quotidienne est tendanciellement régie par un système à plusieurs vitesses : il y a l'école pour les pauvres et l'école pour les

riches, les soins de santé pour riches et ceux pour pauvres... A l'âge d'or des écoles privées qui au départ étaient presque toutes des institutions catholiques d'excellence, a succédé une explosion des écoles privées laïques dont très peu comptent au palmarès des établissements de premier choix. Et pourtant...

En ce qu'elle est l'invention d'un type d'homme nouveau, en l'occurrence le citoyen, la modernité de l'État ne peut pas s'énoncer sur le sol des frontières ethniques même si une démocratie se renforce par son aptitude à respecter ses minorités, y compris les minorités ethniques. Le citoyen délègue sa souveraineté à celui qu'il choisit librement là où le ressortissant d'une ethnie est défini en première et en dernière instance par un groupe réputé naturel. Ce groupe gère le quotidien du citoyen, régule et norme les relations de ses membres à l'intérieur et à l'extérieur. En revanche, le citoyen est un être souverain. Libéré des attaches naturelles (famille, région), il se projette sur la comète d'un État-nation qui le redéfinit comme un nouveau sujet de droit. L'école fut le foyer de cette production de masse de l'homme républicain avant de faire les frais de cette dérégulation débridée qui la déclasse pour la totalité du corps social.

Dès 1960, le volontarisme de l'État s'attacha à créer le citoyen nouveau. Dans les écoles, les lycées, les universités ou les centres de formation, les camarades de classes illustraient, jusqu'aux années 1980, la configuration réelle des cadres appelés à gérer leur pays. Tant que l'État et ses entreprises surent offrir aux cadres nationaux dûment formés quelque place au soleil, la misère recula et l'espoir fut partagé. C'est ce monde des espérances grandes ou petites, qui s'écroule progressivement dès le début des années 1980 avant de sombrer, au fil des années 1990, dans une dépression profonde. L'école d'hier forma le citoyen comme élite, l'école d'aujourd'hui produit le sans-travail comme élément de la foule. L'élève d'hier avait un visage et un nom, celui d'aujourd'hui, confiné dans l'anonymat intrinsèque à toute pédagogie de masse, est engagé dans une recherche de lui-même d'autant plus improbable qu'il ne saurait se trouver qu'à l'étranger, dans les pays du Nord. « Je vais me chercher là-bas », reprennent en chœur filles et garçons de la nouvelle génération des candidats au départ.

En ce qui concerne la santé, la traduction en actes des plans d'ajustement signale un recul de la notion de santé publique. La dévaluation du franc CFA en 1994 a entraîné 90 % de hausse du prix des médicaments. Les parturientes accouchent de plus en plus à la maison ; les personnes âgées d'abord et l'ensemble de la société perdent le réflexe de se rendre à l'hôpital dès les premiers malaises. Des infirmeries privées, dont un grand nombre sans autorisation, ouvrent dans les

quartiers. L'hôpital apparaît de plus en plus comme le lieu où on meurt et où, au lieu de soigner, les agents distribuent des ordonnances médicales. Le lieu de la santé n'étant plus l'hôpital, la voie est à nouveau ouverte pour les guérisseurs, les tradi-praticiens qui ont désormais pignon sur rue, organisent séminaires et semaines.

Dans le même temps, un regain de spiritualité apparaît qui profite aux religions révélées mais surtout aux sectes, aux Églises syncrétiques. Les salles de cinéma sont rachetées par les Églises, des centres culturels et des forums des universités leur sont loués. La culture se fait sous-culture. Un débat sournois oppose religions et cultures d'une part, l'État et la culture en temps de crise d'autre part. Il gagnerait à être instruit par une étude systématique qui, entre autres problèmes à résoudre, aurait à comprendre pourquoi et comment la montée de l'art de masse et même d'une certaine industrie culturelle au plan de la musique de variété par exemple, se satisfait de la réduction des espaces de représentation de masse de cette culture. S'agirait-il simplement d'une désaffection du public ? Quels sont les ressorts de l'implantation des vidéoclubs dans les quartiers ? De quel état des besoins culturels et de la convivialité domestique sont-ils les indicateurs ?

Au moment où la sorcellerie acquiert un visage dans les codes pénaux, on en arrive à ce paradoxe : l'Afrique s'ouvre aux signes incompressibles de la postmodernité et de la mondialisation et il s'avère que jamais elle n'a compté autant de puissances prémodernes. Ces guérisseurs, tradi-praticiens, prêtres, pasteurs, reconditionnant avantageusement leur potion et leur image ne profitent-ils pas essentiellement des effets de la pauvreté ? De l'État dégrossi parce qu'ajusté, il ne reste que trois fonctions résiduelles : l'éducation, la santé et la sécurité. A chacun de ces chapitres, domine de plus en plus la raison privée, si bien qu'on peut se demander en quoi l'État conserve-t-il encore voix à ces chapitres ?

En Afrique au sud du Sahara, plus de la moitié des ménages est dirigée par une femme. Cette hégémonie domestique des femmes est la sanction positive d'une évolution des mœurs et des pratiques économiques qui projette comme ombre portée la relativisation de l'image du père. Cette relativisation a valeur de déclin. Apparent dans les cités urbaines qui, il faut le rappeler, ne constituent pas des phénomènes périphériques à l'Afrique réelle, ce déclin est réel. Le père de famille ne peut plus prétendre avoir la haute main sur l'éducation des enfants. Il part relativement tôt le matin pour ne rentrer que tard le soir. L'anonymat qui prévaut en ville encourage l'indifférence des adultes à l'égard des enfants. Les enfants ne sont plus passibles de la faculté punitive du premier adulte venu. L'environnement n'apporte plus son correctif édu-

catif spontané, le père non plus. Les enfants croient davantage au maître qu'au père et les héros du *star system* que produisent les médias éclipsent maître et père. Bien que la télé organise le regroupement de la famille devant son petit écran, elle reste un simulacre au sens que Baudrillard donne à ce terme : elle est une simulation de la réalité qui remplace la réalité en devenant la réalité. Et ces soirées d'hypnose ne favorisent pas la conversation. On se parle de moins en moins et comme se parler permet de savoir qu'on ne se comprend pas, les malentendus, les frustrations s'accumulent plus facilement. La famille n'est plus un foyer d'énergie. Elle devient un lieu de passage où enfants et parents se croisent tout en possédant chacun son point d'attache ailleurs. Ailleurs, dehors, dans le quartier où les jeunes se retrouvent. Ailleurs dans les bars et les maquis pour les jeunes et les hommes. N'ayant pas le loisir de traîner dans ces endroits, la femme, l'épouse se retrouve seule le soir avec les enfants et face aux impératifs éducatifs.

Le déjeuner, le fameux lait, pain et beurre qui fait rêver les enfants de la rue et qui signifie aisance et bonheur se fait rare dans les ménages. La hausse prohibitive du prix du lait (60 à 90 %) après la dévaluation du franc CFA a donné un coup de fouet à la progression du *garba* (*attièkè* et poisson), progression qui de toutes façons était irréversible. Avec l'*alloco* qui intervient l'après-midi après les classes, ils constituent les repas essentiels des enfants et des jeunes. Dès lors qu'ils ont honoré l'un de ces moments clés de leur journée, les enfants ne goûtent plus que du bout des lèvres le repas familial, s'il y en a. Pour répondre à cette attente de goûters-repas des enfants, les parents sont soumis à des demandes d'argent régulières. Son animatrice principale est l'aide de ménage, la servante de madame, la bonne, en somme. Dans le même temps qu'elles sont soumises à un quasi-esclavage, ces jeunes filles sont en fait de véritables maîtresses de maison en ce sens qu'elles en sont les gardiennes et les gestionnaires en même temps qu'elles sont les agents d'éducation permanente des enfants dont elles sont également les nourrices.

La crise n'a pas créé le phénomène des bonnes, elle l'a aggravé. La dévalorisation idéologique du village au profit de la ville, le fait que les premières formes sévères de la pauvreté affectèrent d'abord les villages, a valorisé exagérément l'image de la ville comme capitale de toutes les promesses. Vers les mirages de ces promesses, chacun lâche volontiers son fils, sa fille, car en temps de sécheresse comme en temps de pluie, les abords du puits sont toujours humides. Et la ville est un des abords du puits du pouvoir. Le pouvoir siège en ville. Au total, l'urbanisation est un facteur majeur de l'esclavage moderne qui éloigne de nombreuses jeunes filles des bancs de l'école, pour en faire des mères précoces.

Les ménages réduisent leur train de vie et cherchent à tirer le meilleur avantage des richesses qu'ils ont pu accumuler au temps de la croissance. Des propriétaires louent leur maison pour ensuite devenir eux-mêmes locataires à moindre coût. Des voitures de loisir et de tourisme deviennent des taxis collectifs. On les appelle *woro-woro* à Abidjan. La voiture « personnelle », c'est l'un des deux fameux V (voiture, villa) qui, dans les années 1970, entraient dans le sigle de la réussite, en l'oc-currence FVVA, soit : femmes, voitures, villa et argent. Certes, la voiture continue à faire partie des signes de la réussite sociale, mais dans le même temps, d'objet de loisirs qu'elle était, elle devient un instrument de travail.

Les *woro-woro* : on estime à environ 15 000 le nombre de ces voitures particulières transformées en taxis collectifs. Le phénomène est récent (1990) et l'un des premiers initiateurs, sinon le premier, était un agent de la fonction publique. « Compressé », il transforme son véhicule de loisir et, outrepassant les interdits municipaux qui réglementent le secteur du transport des personnes dans l'agglomération centrale de la ville, il se met à dos la police de la Société des transports abidjanais (SOTRA) et les propriétaires de taxis-compteurs. Cette infraction, sera fondatrice d'ordre. Son activité répondant de toute évidence à un besoin de la population, il est vite rejoint par de nombreuses voitures qui lui paient un droit de ligne et exploitent la même distance que lui, en l'occurrence le boulevard Latrille à Cocody. Suivant son exemple, de nouvelles lignes sont créées ailleurs si bien qu'aujourd'hui, la ville d'Abidjan peut être parcourue de part en part en taxi *woro-woro*.

Les usagers s'en félicitent en ce sens qu'ils ne sont plus obligés de se soumettre aux retards de la société des autobus. En effet, en payant un peu plus cher que le ticket d'autobus, ils bénéficient d'une place assise et d'un service rapide. Ni autobus, ni *gbaka*, ni taxi compteurs, le *woro-woro* a créé sa clientèle en proposant sa solution aux problèmes de transports des citadins. Certes l'état technique des véhicules est loin d'être irréprochable et tout le monde n'est pas heureux de cet avènement, en particulier la SOTRA, mais l'avis général est que les *woro-woro* apportent un réel soulagement aux problèmes de transport des Abidjanais. Leur légitimité est sociale et ils ont intégré la corruption des agents de police, notamment ceux de la SOTRA, dans leurs conditions de travail. Un code informel mais incontournable exige que le conducteur du véhicule s'acquitte chaque jour d'une certaine somme en faveur des policiers et des gendarmes s'il y en a sur sa ligne, sans oublier les chargeurs, les syndicats, les taxes municipales, etc.

Cette activité qui rapporte au propriétaire du véhicule entre 6 000 et 12 000 francs CFA par jour selon le type de carburant, procure au

moins 10 000 francs CFA par jour au conducteur, déduction faite des taxes municipales et des autres « faux frais ». Cela constitue au moins deux fois le salaire d'un jeune médecin ou celui d'un assistant à la faculté. Le *woro-woro* se présente ainsi comme une stratégie de lutte contre le chômage qui, sans être neuve dans son principe, montre que la création d'auto-emplois passe parfois par des effractions de normes et de normes établies. Les petits métiers ne sont pas petits. Ils sont grands en ce qu'ils relèvent de l'auto-emploi et mettent en jeu aussi bien des compétences techniques et professionnelles que des capacités de négociation avec les autorités administratives et politiques. Ils sont grands en ce qu'ils mettent en jeu de « l'énergie sociale » (Le Pape, 1997) et à ce titre, ils mobilisent un immense capital humain. Les taxis *woro-woro* témoignent du changement des normes qui affectent à la fois le monde du travail et celui de la lutte sociale. Cette évolution traduit également un changement qualitatif de l'indice de valorisation du travail non salarié dans les représentations des jeunes ivoiriens, traditionnellement peu motivés pour ce secteur. Mieux que tous les autres changements de normes, c'est peut-être ce type de revalorisation de certains emplois qui soulagera les diplômés des complexes qui les empêchaient de prendre et développer des initiatives. Déjà ils ne dédaignent plus certains métiers naguère réputés honteux et indignes.

La pauvreté – dont la désertification, la malnutrition, l'exode rural, l'insalubrité et l'insécurité urbaines, l'endettement, la paupérisation des populations sont des figures – éloigne inexorablement du modèle de développement promis après la seconde guerre mondiale. Ce modèle de l'État dit moderne, inspiré par le colonisateur et que les pères de la nation adaptèrent à leur besoin d'autoritarisme, fait faillite. C'est aussi le modèle de coopération internationale auquel il était adossé et qui est régi par des échanges inégaux qui atteint ses limites. Enfin, au plan des ménages, c'est le modèle de la famille africaine qui ne peut plus survivre aux tensions intenses dont son tissu est la caisse de résonance.

En Afrique, pas plus qu'ailleurs, les identités ventriloques ne sont pas mortes. Mais elles cohabitent avec des identités stratégiques qui savent se hisser à la hauteur des nouveaux enjeux. Elles doivent compter avec des dynamiques nouvelles dont celles des jeunes générations. Les jeunes n'ont pas le dos courbé pour avoir subi sans geindre les élucubrations politiques des pères fondateurs. Si leurs références au village restent vagues, ils n'en expriment pas moins un besoin de culture et de repères. Il dépend des politiques publiques que cette culture et ses repères ne soient pas seulement de violence. La détermination des politi-

ciens africains à conjurer cette violence dépend en partie de leurs aptitudes à rompre avec la culture du parti unique. Elle dépend également de la capacité des politiques publiques à respecter et à légitimer le secteur dit informel sans le vider de sa substance imaginative ni de sa mobilité. Plus radicalement, l'État africain doit en arriver à se remettre en question en se posant notamment la question de savoir qui, de la société civile ou de l'État fait davantage dans l'informel ? En effet, eu égard au rôle et à la place que le secteur des services occupe effectivement dans la gestion de la vie économique et sociale, et eu égard au fait que, même dans les domaines imprescriptibles qui restent du ressort de l'État (éducation, santé et sécurité), la raison privée légifère très fortement, on est tenté d'inverser les pôles de l'opposition.

L'État ne s'est pas seulement dégrossi, il s'est informalisé, laissant se constituer face à lui des puissances d'argent et de violence. Mais, dans le même temps, la conditionnalité privée l'a obligé à reverser dans le champ de la compétition économique l'ensemble de ses entreprises y compris celles qui marchaient. La privatisation n'a pas été aussi libérale qu'elle le pouvait et trop souvent les acheteurs furent les vendeurs. Les multinationales n'ont pas su cacher leur boulimie accaparatrice. A la prétendue inaptitude des Africains au développement sur laquelle glosent les afropessimistes, on peut faire correspondre le grand intérêt des multinationales à se développer en Afrique. Mais au bout du compte, le secteur économique s'est projeté comme un domaine essentiel de la compétition sociale. Il faut espérer que sa constitution autonome en pôle de la réussite permette de redéployer le trop-plein de demandes dont l'État néocolonial fut l'objet. Il faut espérer qu'il nous aidera à sortir de la postcolonie.

Non ! Nous n'avons pas fini de relever le défi de notre génération. Mais nous n'avons pas renoncé. « J'ai défroqué, je n'ai pas désinvesti. » Ce mot de Sartre nous irait à merveille. Et si les poussins-chocs montent de plus en plus au charbon, c'est peut-être parce qu'ils demandent à espérer les métiers que nous dédaignions.

11

Sphère « publique » et sphère « privée » : juridictions coutumières, juridictions d'État

Les cas ivoiriens, rwandais, camerounais

Claudine Vidal

A partir de trois situations africaines sera esquissée, sur le cas particulier des pratiques judiciaires, une sociologie des médiations entre espace « privé » (domestique, communautaire) et espace public. Comment ces médiations aménagent-elles le recours à des instances officieuses de régulation et quels sont, selon les contextes nationaux, les rapports entre ces instances officieuses et les instances officielles ?

La première investigation porte sur une pratique ancienne et toujours présente : les arbitrages officieux qui, en milieu abidjanais, règlent toutes sortes de conflits entre personnes originaires d'une même région. La deuxième envisage comment, au Cameroun, des procédures judiciaires modernes — les tribunaux d'État — sont requises, depuis le début des années 1980, par des communautés villageoises pour juger des individus accusés de sorcellerie. La troisième concerne le règlement officieux de litiges entre voisins au Rwanda dans le cadre d'une institution dite *gacaca*, institution pratiquée avant la guerre civile de 1990 et le génocide de 1994 et que les autorités actuelles ont réhabilitée.

La documentation concernant les trois cas présentés a été constituée selon des approches différentes. Si nous avons personnellement enquêté à Abidjan sur ce que, faute de mieux, nous appelons les « tribunaux d'associations », il reste que, à notre connaissance, il n'existe pas de travaux publiés par d'autres chercheurs concernant ces institutions officieuses (Vidal, 1995). Le traitement judiciaire officiel des accusations de sorcellerie au Cameroun a été bien étudié par plusieurs auteurs grâce auxquels nous pouvons envisager une analyse comparative avec la Côte d'Ivoire. Par contre, nous ne disposons, à la date où nous écrivons, que d'informations relativement succinctes sur l'institution rwandaise du *gacaca* : une brève étude réalisée en 1987 par un juriste, spécialiste du Rwanda, un rapport réalisé en 1996 par des chercheurs nationaux.

« Tribunaux d'association », communautés urbaines et « espace public de proximité » à Abidjan

Les ressortissants des différentes régions de Côte d'Ivoire sont représentés, à Abidjan, par des associations d'envergures diverses, les plus importantes étant constituées par l'ensemble ethnique vivant dans un quartier, d'autres ne rassemblant que les originaires d'un ensemble de villages ou d'un seul village. Ces associations, fondées sur le modèle français des associations loi 1901, disposent d'un conseil d'administration et d'un bureau, statutairement élus, elles perçoivent des cotisations et tiennent assemblée générale. Leur vocation est principalement d'entraide mutuelle, notamment à l'égard des funérailles de leurs membres, et aussi de participation à la modernisation villageoise (Vidal, 1991). Cependant, elles s'occupent également de régler les litiges de tous ordres s'élevant entre les membres de la communauté régionale ou villageoise. Ce dernier rôle n'est pas une création récente. En effet, les registres d'audience du tribunal du premier degré d'Abidjan indiquent, dès le début des années 1920, l'existence et la prise en considération d'organi-sations de ce type[1].

Bien des disputes entre parents, entre époux, entre amis ou associés, sont réglées selon des procédures « privées », organisées par des proches. Ils organisent une rencontre en petit comité et s'efforcent de

[1] Archives nationales de Côte d'Ivoire (ANCI), 5404. Tribunal du 1er degré : jugements rendus en matière civile et commerciale.

construire les conditions d'une réconciliation. Mais d'autres conflits exigent l'arbitrage de médiateurs choisis non parce qu'ils sont des relations communes aux deux parties, mais parce qu'ils occupent une fonction au sein de l'association des originaires. Il en résulte que l'espace de résolution du conflit n'est plus confiné à l'intimité du cercle domestique, au groupe des parents immédiatement concernés, il est élargi à un ensemble plus vaste de personnes se reconnaissant un lieu commun d'origine (village, région). Les affaires traitées sont de gravité variable : abus de confiance, détournement d'héritage, non-reconnaissance d'enfants, accusations de viol, non-respect des engagements liés au mariage coutumier ou litiges consécutifs à la rupture d'une liaison, vol, sorcellerie, injures... Quant aux « ressorts » possibles, ils sont différenciés selon deux critères : selon le critère géographique du lieu de naissance des parties, une affaire peut être portée devant l'association des originaires de leur village, ou devant celle des originaires de leur région ; selon le critère de la résidence à Abidjan, le conflit sera traité devant l'association des membres de leur ethnie habitant tel ou tel quartier de la ville[2].

Quand un conflit surgit entre personnes n'appartenant pas à la même ethnie, il peut être traité par d'autres associations pluriethniques ou même plurinationales, constituées par exemple sur des critères professionnels (association des commerçantes du marché de tel quartier, association des travailleurs d'une usine, etc.) ou sur des critères d'intérêts (les nombreuses tontines, d'envergure variable) ou sur des critères spécifiquement urbains (associations sportives, associations de quartier liées à des projets tels que la construction d'une école ou d'un dispensaire). Tout dépend des enjeux du litige. Il arrive que les plaignants n'aient pas d'autre recours que la justice officielle. Par exemple, nous avons récemment observé le cas d'un litige foncier entre une commerçante d'origine baoulé et un propriétaire ébrié, qui fut géré par un commissaire de police, la commerçante ayant porté plainte.

Nous présenterons brièvement un exemple de « procès » (c'est ainsi qu'on les appelle). Deux femmes, des amies de jeunesse, âgées

[2] Ces « ressorts » ne sont évidemment pas hiérarchisés à la façon d'un système judiciaire. Ils se distinguent plutôt selon le degré de proximité que les membres des associations concernées ont entre eux. Si les relations de parenté sont consubstantielles aux associations villageoises, elles le sont beaucoup moins au niveau régional, elles ne le sont plus lorsque l'appartenance à l'association est basée sur la résidence dans un quartier. La nature des affaires détermine les « ressorts » où sont traitées ces dernières. D'après les cas observés, il semble bien que les litiges entre individus ayant entre eux des liens de parenté relèvent surtout des associations villageoises.

d'une cinquantaine d'années et figures bien connues de Treichville[3], se brouillèrent. Une dispute survint et des injures graves furent publiquement échangées. L'association des femmes baoulé de Treichville fut « saisie », les deux ennemies convoquées et, entourées de leurs témoins, exposèrent leurs griefs devant une centaine de femmes. La présidente de l'association et ses conseillères, jugeant que les injures échangées avaient été aussi choquantes les unes que les autres, sommèrent les plaignantes, qui s'exécutèrent, de se pardonner mutuellement devant tout le monde. Pourquoi une réunion aussi nombreuse pour un conflit somme toute banal et sans conséquences graves[4] ? Les deux femmes possédaient une notoriété locale, elles étaient soutenues chacune par des parents, des amis, des voisins, leur honneur respectif était en cause. C'est pourquoi une certaine « publicité » s'avérait nécessaire à l'apaisement du conflit.

Le recours aux arbitrages officieux est si fréquent que lès notables des associations n'ont pas toujours le temps de satisfaire les demandeurs. Les parties ne s'adressent pas pour autant aux autorités officielles légales. Certes, l'opinion fait porter sur l'appareil judiciaire étatique une double accusation : celle de clientélisme, celle de corruption. Mais, et c'est notre hypothèse, il nous semble que la nécessité du recours aux « tribunaux d'association » tient moins aux suspicions qui pèsent sur la justice officielle que sur la médiation entre espace local et espace public qu'opèrent ces tribunaux.

Les associations d'originaires définissent en effet un espace local qui combine une double référence : d'une part, elles recrutent sur une base identitaire ou territoriale commune qui n'est pas citadine, d'autre part, elles s'inscrivent dans des espaces urbains bien définis (les femmes de telle ethnie et de tel quartier, tous les membres d'une ethnie habitant tel quartier, les membres d'un sous-ensemble régional vivant à Abidjan, dans une autre ville, etc.). De ce fait, elles réalisent une communauté locale qui est un mixte alliant communauté d'origine et partage d'un même espace urbain, mais une communauté qui déborde le cadre des relations de parenté et celui de l'interconnaissance. Par ailleurs, s'il est vrai que les arbitrages rendus par les associations procèdent de l'interaction directe (il n'est pas fait appel à un droit anonyme selon lequel des professionnels mettraient les accusations en forme), il y a délibération tenue devant une assistance plus large que celle des parents et du voisinage proche, en outre les jugements sont souvent argumentés en

[3] Treichville est l'un des plus anciens quartiers d'Abidjan. L'affaire eut lieu en 1985.

[4] Nous avons relaté ailleurs (Vidal, 1995) un conflit bien différent où un homme était accusé par ses beaux-parents d'avoir « tué » la femme de sa mère. L'affaire fut traitée par l'association des originaires du village de l'épouse.

tenant compte de précédents, en se référant à des sortes de « jurisprudences » alliant usages coutumiers et modernes.

Ces médiations que les « tribunaux d'association » créent à l'intérieur de la sphère communautaire contribuent au maintien de ce que nous appelons un « espace public de proximité[5] ». Ils empêchent, en restaurant l'ordre, que soit détruite la cohésion, ils évitent aux « originaires » les aléas de la procédure juridique d'État sur des litiges que ces derniers estiment « privés » mais dont ils pensent qu'ils doivent, pour être « jugés » de façon satisfaisante, recevoir une publicité élargie, non restreinte au groupe des personnes immédiatement concernées[6].

Les juridictions officieuses urbaines en Côte d'Ivoire ne concurrencent donc pas les tribunaux étatiques, elles ne sont pas non plus les conservatoires d'un droit coutumier opposé à un droit moderne, elles assurent essentiellement des médiations à l'échelle des communautés dont les dimensions sont d'ailleurs variables (de l'association villageoise à l'association ethnique). Elles ne statuent pas sur des relations contractuelles définies par le droit moderne, ni lorsque le conflit a été considéré comme un délit par les autorités officielles. En réalité, les deux juridictions s'ignorent, elles ne se concurrencent pas : à notre connaissance, les autorités ivoiriennes semblent considérer les médiations communautaires urbaines comme purement privées, elles ne s'y sont jamais intéressées, ni pour les contrôler, ni pour les associer éventuellement aux tribunaux.

Juridictions d'État, « tribunal de village » et affaires de sorcellerie au Cameroun

La presse ivoirienne ouvre régulièrement ses colonnes à des lecteurs demandant que les juridictions officielles s'intéressent aux affaires de sorcellerie et à des discussions sur les effets positifs ou négatifs d'une telle intervention de l'État. Il reste qu'en Côte d'Ivoire, les plaidoyers pour une médiation judiciaire étatique en matière de sorcellerie n'obtiennent pas gain de cause. Il n'en fut pas de même au Came-

[5] Nous empruntons ce concept à Cottereau (1992).

[6] Le Pape (1997) a montré combien, dès la colonisation, mais aussi actuellement, la construction d'une réputation à l'intérieur de tels espaces était essentielle au maintien et à la défense d'un statut social urbain.

roun où un article du code pénal de 1967, l'article 251, donna un support juridique au traitement des accusations de sorcellerie[7]. Les observateurs ont constaté que cette loi n'est pas demeurée lettre morte : dans les régions de l'Est, principalement, mais aussi dans les régions du Sud des accusations de sorcellerie ont été portées devant les tribunaux et jugées : des « sorciers » furent effectivement condamnés à des amendes et à de lourdes peines de prison.

Cependant, il s'écoula un certain laps de temps entre la promulgation de l'article 251 et l'intervention de tribunaux ; par ailleurs, ces derniers furent très inégalement impliqués selon les régions ainsi qu'en témoignent les observations de P. Geschiere. En 1971, lorsque ce dernier entreprit ses enquêtes en pays maka, à l'est du Cameroun, les affaires de sorcellerie faisaient l'objet de procédures « coutumières » au niveau du village. Ce ne fut qu'au début des années 1980 que les tribunaux eurent à intervenir de façon plus systématique dans cette région principalement, mais aussi, de façon moins fréquente dans le centre et le sud du pays (Geschiere, 1995 : 240). Pourquoi des villageois jugèrent-ils insuffisantes leurs procédures « traditionnelles » de jugement et s'adressèrent-ils brusquement aux tribunaux[8] ?

De fait, P. Geschiere connut, en pays maka, une époque où tous les litiges, y compris ceux qui faisaient explicitement intervenir des accusations de sorcellerie, étaient arbitrés par le *kaande*, terme que les villageois lettrés traduisent par « tribunal de village ». Il s'agit d'une réunion publique où les plaignants exposent leur affaire devant le chef de village, aidé des notables âgés, en présence d'une assistance villageoise. La discussion est entièrement ouverte et les « juges » rendent un verdict dont la finalité tend moins à punir qu'à reconstituer l'unité. Quelques pages relatent et analysent finement des scènes de *kaande*, scènes dont nous relevons les similitudes avec les procédures des tribunaux d'association abidjanais (Geschiere, 1995 : 94-107). Comme ces derniers, le

---

[7] L'article 251 stipule : « Est puni d'un emprisonnement de deux à dix ans et d'une amende 5 000 à 10 000 francs celui qui se livre à des pratiques de sorcellerie, magie ou divination susceptibles de troubler l'ordre ou la tranquillité publics, ou de porter atteinte aux personnes, aux biens ou à la fortune d'autrui même sous forme de rétribution ».

[8] « L'enquête sur le droit coutumier rwandais part de l'hypothèse que le GACACA qui était un mode de régulation de la cohésion sociale une fois ses mécanismes compris et le système restauré serait capable de résoudre la problématique actuelle à savoir : sanctionner les responsables du génocide et des autres délits commis pendant le génocide, réconcilier les Rwandais. Reconstituer la concorde et l'harmonie sociales » (première phase, p. 23).

kaande institue un espace public de proximité : l'affaire est portée devant les membres d'une communauté plus large que celle des proches parents des plaignants, les arbitres interviennent non parce qu'ils ont un lien avec l'un ou l'autre, mais parce qu'ils détiennent « officiellement » ce rôle. Leurs « verdicts », faisant référence à des paraboles et des secrets ancestraux, recourent à des arguments qui mettent en avant l'intérêt général. Les médiateurs sont, comme dans les associations abidjanaises, des notables (dans ces villages, des aînés dont le prestige tient notamment à leur art de la persuasion) qui, évitant que le conflit fasse l'objet d'une intervention officielle, contribuent à maintenir la privatisation de la sphère communautaire.

Dans la province du Sud du Cameroun, lorsqu'une communauté villageoise connaissait une série d'infortunes, les anciens organisaient une séance publique, appelée *Bissima*, présidée par un guérisseur qui s'efforçait d'identifier les sorciers et de neutraliser leurs maléfices (Fyisi, 1990). C. F. Fyisi rapporte que, une fois promulgué l'article 251 concernant la sorcellerie, des guérisseurs, opérant dans des *Bissima*, furent dénoncés aux forces de l'ordre et condamnés bien que leurs services eussent été demandés par les communautés villageoises. Cependant, dans d'autres cas, les tribunaux admirent la culpabilité d'individus accusés de sorcellerie par le relais des guérisseurs. En fait, dans cette région, le tribunal distingue mal les guérisseurs des sorciers (l'article 251 ne permet pas une telle distinction, celle-ci n'est pas non plus tranchée dans les représentations courantes).

C'est dans la province de l'Est que furent prononcées les premières condamnations de sorciers et que les tribunaux d'État furent les plus sollicités. Les recherches, menées par P. Geschiere et C. F. Fyisi, sur des archives judiciaires (1981-1984) de la cour d'appel de Bertoua, capitale de la région, révèlent l'importance grandissante des guérisseurs *(onkong)* : ces derniers ont fini par passer pour experts devant les tribunaux (Geschiere, 1995 : 221-239). Non seulement, ils sont appelés à collaborer avec le tribunal, mais leur intervention devient de plus en plus nécessaire pour qu'une accusation de sorcellerie soit considérée. Ils occupent maintenant un rôle inédit de médiateur entre les villageois et les tribunaux.

Les sociétés de l'Ouest et du Nord-Ouest enfin ne recourent pas aux tribunaux officiels. La sorcellerie n'y est pas moins redoutée mais il semble que les populations jugent encore efficace le recours à leurs associations et à leurs chefs pour se défendre des sorciers et appliquer les sanctions « traditionnelles ».

A suivre les chercheurs dont nous avons résumé les travaux, l'intervention des tribunaux officiels dans les accusations de sorcellerie

serait due aux pressions des populations bien plus qu'au volontarisme des autorités. Les différences régionales confirmeraient cette hypothèse : là où les populations estiment leurs arbitrages officieux capables de les protéger, les accusations ne sont pas portées devant les juridictions étatiques. Il reste que les autorités camerounaises ont estimé que les juridictions d'État possédaient la compétence de juger en matière de sorcellerie.

Retenons tout d'abord de ce bref parcours camerounais qu'en certaines régions, lorsque les accusations de sorcellerie sont au cœur des litiges, ces derniers sont dissociés des autres litiges puisque les arbitrages officieux coutumiers ne peuvent plus les traiter. Marquons immédiatement sur ce point une différence avec les pratiques ivoiriennes. La sorcellerie est bien évidemment inhérente aux conflits gérés par les associations urbaines mais sans que les accusations de sorcellerie deviennent prépondérantes. Au cas où ces dernières constituent l'essentiel de l'affaire, les plaignants recherchent des arbitrages spécifiques. Il existe en effet, pour traiter exclusivement de sorcellerie, d'autres « ressorts » qui ont proliféré particulièrement depuis la fin des années 1970, notamment les multiples prophétismes qui ont la capacité de donner à leurs interventions la dimension d'un espace public (Dozon, 1995 : 218).

Serait-ce parce que de tels « ressorts » manquent au Cameroun que des villageois ont recours à l'État ? Tout au moins dans certaines régions et pour certaines affaires car, même dans les régions de l'Est, il ne semble pas que toutes les affaires de sorcellerie soient portées devant des juridictions officielles. P. Geschiere remarquait que, pour certaines affaires, l'art des médiateurs du *kaande* consistait à « découvrir » des liens de parenté entre les adversaires, au pris d'un étirement quasiment surréaliste de la notion de parenté (Geschiere, 1995 : 102). Ainsi réalisaient-ils un mixte entre espace public (où pouvait être opérée une nécessaire distanciation) et communauté de « parents » (assurant le règlement de l'affaire selon des normes éprouvées). Or, d'après les dossiers des affaires de sorcellerie traitées par les tribunaux, auxquels l'auteur a pu avoir accès, les plaignants, « attaqués par les sorciers », sont des notables engagés dans le modernisme : instituteurs, cadres du parti, planteurs plus riches. Tout se passe comme si ces derniers, en se distinguant de leurs covillageois, considéraient désormais qu'ils ne trouvent plus, dans la sphère communautaire d'arbitrage, des notables qu'ils estiment capables d'établir des verdicts ajustés à des situations inédites par rapport au contexte villageois. Il reste qu'ils n'ont eu la possibilité de faire valoir leur cause devant un tribunal que par l'intervention, dans cette instance, d'un médiateur, le guérisseur, capable d'opérer à la fois dans l'espace public de proximité villageoise et dans l'espace public étatique.

Communautés de voisinage et contrôle totalitaire au Rwanda : l'institution du *gacaca*

Au Rwanda, depuis la fin des années 1950 et jusqu'en 1994, les organisateurs et les exécutants de massacres ethniques purent agir en toute impunité. Pour certains d'entre eux, leur participation aux assassinats fut même récompensée par des promotions dans l'appareil politique et administratif. A la suite du génocide des Rwandais tutsi, perpétré en 1994 et reconnu par la communauté internationale, le Conseil de sécurité des Nations unies a créé, le 8 novembre 1994, un Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR), siégeant à Arusha. Le TPIR ne rendit son premier jugement qu'en septembre 1998. Quant aux juridictions nationales rwandaises, pour tout un ensemble de raisons — la guerre civile et le génocide avaient fait un grand nombre de victimes dans la magistrature, la reconstruction de la justice se heurtait à des obstacles politiques — elles sont débordées par l'immensité de la tâche.

En août 1994, le ministère de la Justice élaborait un plan d'action et demandait de « revaloriser l'institution d'*agacaca* pour le règlement pacifique des différends ». Dans l'introduction au rapport d'enquête sur le droit coutumier au Rwanda, les rédacteurs relient explicitement le *gacaca* aux conséquences judiciaires et sociales du génocide[9]. L'institution fut officiellement reconnue le 21 octobre 1995.

Au Rwanda, comme en bien d'autres régions d'Afrique, la « coutume », c'est-à-dire un mixte de pratiques anciennes et de droit d'inspiration occidentale, codifié par le législateur colonial, passa pour pure tradition précoloniale. Même si ces néojuridismes n'avaient plus qu'un très lointain rapport avec les pratiques anciennes, la doxa leur prêtait un caractère d'authenticité rwandaise. L'institution nommée *gacaca*[10] est bien représentative de ce dernier processus.

En 1987, F. Reyntjens observait le fonctionnement du *gacaca* dans une commune rwandaise (Reyntens, 1990). Lorsqu'un litige s'élève entre membres de la même famille ou entre voisins, les parties exposent publiquement leur conflit devant une réunion de voisinage, présidée par le « conseiller de secteur », assisté des membres du « comité de cel-

---

[9] *Gacaca* vient de *umucaca* qui désigne une herbe vivace, demeurant toujours verte quellesque soient les saisons.

[10] Les litiges traités durant l'enquête provenaient de bagarres et d'injures, de questions de bornage, de successions, de dettes, de vol, de différends conjugaux.

lule[11] » Durant les débats, que l'auteur présente très ouverts, une solution est dégagée, les protagonistes l'acceptent dans la très grande majorité des cas. Une « feuille d'audience » est rédigée et donnée à celui qui a eu gain de cause. L'observation de plusieurs mois réalisée dans cette même commune indiquait que plus de 80% des litiges avaient été réglés par le *gacaca*, évitant aux intéressés d'avoir à saisir le tribunal de canton. Cependant, si l'une des parties refuse le jugement informel, l'affaire peut être portée devant le tribunal officiel où les juges s'informent des décisions du *gacaca*, et l'enquête constate qu'ils en tiennent compte. L'auteur se montre parfaitement conscient du caractère moderne de cette procédure officieuse. « On ne saurait donc à vrai dire qualifier le *gacaca* de purement " populaire" et encore moins de " traditionnel " » En effet, si la participation populaire est grande et si les principes de la procédure reflètent des modes traditionnels, le *gacaca* est devenu semi-officiel et « néotraditionnel », ne fût-ce qu'à cause du rôle joué par le conseiller de secteur et – par voie d'anticipation – par le tribunal de canton (Reyntjens, 1990 : 39).

En réalité, sous la forme que décrit Reyntjens, cette institution n'existait pas avant le coup d'État qui mit fin, en 1973, au premier régime présidentiel. Ce régime, tout autoritaire qu'il fût, n'avait pas institué un quadrillage politico-administratif de la population comparable à celui que le gouvernement suivant mit en place. Ce dernier subdivisa les communes, dirigées par un bourgmestre, en secteurs dont était responsable un conseiller, tandis que le secteur était lui-même subdivisé en cellules, supervisées par un comité. Ce maillage administratif était étroitement doublé par la structure politique du parti unique (MRND, Mouvement révolutionnaire national pour le développement) : ainsi, le responsable du comité de cellule était également responsable du Mouvement. De cette façon, le *gacaca*, de création récente, était, comme toutes les autres institutions du pays, contrôlé par un despotisme de parti unique.

Durant les périodes précoloniale et coloniale, existait au niveau lignager une procédure appliquée aux conflits interpersonnels. Le chef du lignage, assisté des chefs de famille respectés, rétablissait l'harmonie entre les membres du lignage et si le litige impliquait des membres de deux lignages différents, les anciens des deux lignages tentaient d'apaiser la discorde. Au principe de ces pratiques, résidait la préservation de l'autonomie et de l'espace privé du lignage, si bien que la dimension publique était restreinte au cadre lignager (Ntampaka, 1995 : 59). Ainsi, non seulement le *gacaca* observé par F. Reyntjens était-il, parmi d'autres, une instance politique de contrôle de la population, mais il contre-

[11] Lettre du 30-11-95, in : Nations unies..., première phase, annexe 4, p. 1.

disait rigoureusement l'inspiration de la procédure traditionnelle : éviter l'immixtion d'autorités extérieures au lignage.

Que vise la réhabilitation du *gacaca* souhaitée, en 1995, par les autorités actuelles du Rwanda ? Le préfet de Kibuye adressa une lettre aux bourgmestres de sa préfecture instaurant la mise sur pied d'une « commission Gacaca[12] ». Elle définit les modalités de constitution des commissions : les habitants, au niveau d'une cellule, élisent 7 personnes qui à leur tour constituent un bureau. Outre le traitement des querelles et des délits mineurs, les membres du *gacaca* doivent « désigner en toute équité les habitants de leur colline qui ont participé au génocide qui a mis le pays à sac entre les mois d'avril et de juillet 94 ». Quelques mois plus tard, de rapides enquêtes furent menées dans les communes où ces commissions avaient siégé. Selon les bourgmestres, les accusations de crimes durant le génocide demeurèrent taboues, mais furent traités des conflits mineurs. A comparer l'institution décrite par le rapport et l'enquête de Reyntjens, on constate une similitude essentielle : en milieu rural, la cellule demeure l'unité de base d'une commission *gacaca* « car la population correspondante serait facile à gérer et surtout à suivre dans ses humeurs sociales[13] ». En revanche, le législateur a innové en donnant aux femmes la possibilité d'être élues membres du comité d'arbitrage. Enfin, il est prévu que le *gacaca* doit faire rapport de ses activités et décisions à l'autorité. Il est cependant jugé préférable que les autorités ne soient pas élues au comité d'arbitrage mais « si la population a confiance en eux, elle peut les choisir . [...] De toute façon le Nyumbakumi dans sa circonscription administrative reste l'œil et l'oreille de l'État[14] ».

De l'arène privée à l'arène politique : figures de l'exclusion

En conclusion, nous proposerons quelques réflexions sur les formes d'exclusion mises en œuvre par les procédures d'arbitrage que nous venons de présenter.

---

[12] Nations unies... deuxième phase, p. 6.

[13] Nations unies... deuxième phase, annexe 4, p. 2 et 3. Le Nyumbakumi est le chef d'une cellule comportant 10 ménages.

[14] Cette enquête a été menée cinq ans après le coup d'État du président Habyarimana (juillet 1973) : le MRND n'était pas encore la structure totalitaire qu'il devint par la suite. Durant les années 1980 et 1990, la corruption et l'autoritarisme du régime avaient envahi tous les secteurs de la société.

Les juridictions étatiques, dans les trois pays pris comme exemples, souffrent à divers degrés (le cas rwandais étant à tous points de vue exceptionnel) de dysfonctionnements qui rendent le droit à la justice publique pratiquement inaccessible aux membres des groupes sociaux les plus faibles, les moins influents. Ce constat n'a rien de nouveau ni d'original. Il ne suffit pas à expliquer, ainsi que nous l'avons précisé dans le cas abidjanais, la durée des institutions et des pratiques informelles de résolution des conflits entre les personnes. Ces dernières ne sont ni un pis-aller compensant les carences des instances juridiques, administratives et judiciaires étatiques, ni le refuge d'une « tradition » rebelle au droit moderne. Elles contribuent à maintenir privés des espaces communautaires de relations interpersonnelles, que ces espaces soient fondés sur le partage d'une identité lignagère, d'un lieu de naissance, de l'appartenance à une corporation, à un mouvement religieux, etc. Mais en même temps, elles créent et maintiennent un espace public d'arbitrage ainsi que nous l'avons brièvement indiqué dans les cas des tribunaux urbains ivoiriens ou des tribunaux de village camerounais. C'est parce qu'ils réalisent, tant bien que mal, ce type de médiation entre sphère communautaire et espace public, que les tribunaux informels durent et conservent leur importance.

Cependant, l'observation prolongée des pratiques officieuses d'arbitrage laisse percevoir des effets d'exclusion liés à la pauvreté et au durcissement symbolique des inégalités. Ainsi, à Abidjan, si les plus pauvres peuvent en principe, comme les plus riches, soumettre leurs différends à l'arbitrage des communautés d'originaires dont ils font « naturellement » partie, ils n'y réussissent pas en pratique. Ils ne rencontrent aucun refus explicite mais ne parviennent pas à mobiliser le « bureau » de l'association. Présidents et administrateurs tendent de plus en plus à ne considérer que les litiges concernant des citadins qui, sans être nécessairement riches ou influents, possèdent les éléments d'un statut qui les distingue des « petits », des insignifiants. Les faibles, déjà exclus du recours au droit officiel, subissent désormais l'exclusion des espaces officieux de conciliation. L'intervention des tribunaux étatiques camerounais dans les affaires de sorcellerie ne constitue pas moins, même si elle est différente, une figure de l'exclusion des plus défavorisés. En effet, selon P. Geschiere, il est remarquable que les accusés sont des faibles ou des jeunes issus de familles décomposées et que d'autres unités plus fortes n'adoptent pas. « Nombre d'accusés des procès de sorcellerie paraissent venir de cette catégorie, et ce sont souvent des villageois plus aisés qui les traînent devant les tribunaux, encouragés par les guérisseurs » (Geschiere, 1995 : 231).

L'institution du *gacaca*, « réhabilitée » ou pas, représente une modalité d'exclusion qui diffère des cas abidjanais et camerounais. Selon

F. Reyntjens, les conseillers communaux avaient une opinion très positive du *gacaca*, de même que les populations qui auraient, en 1978, été à 75 % favorables à cette procédure. Cependant l'espace de proximité construit par la communauté de voisins n'était pas et n'est toujours pas à l'abri des influences et des interventions des responsables administratifs, qui sont, dans le Rwanda de 1994, comme dans celui d'après, des notabilités politiques. Aussi, pour peu que l'une des parties soit en accord avec les autorités locales (chef de cellule, conseiller de secteur), non seulement l'autre partie, mais aussi les membres et les assistants du *gacaca*, voient leur capacité de juger disqualifiée, même si les procédures formelles de discussion sont respectées. Sans doute des autorités ont pu et peuvent se montrer respectueuses de l'autonomie du *gacaca*, mais bien des témoignages manifestent plutôt que les communautés de voisinage furent et continuent d'être exclues de leur propre espace d'arbitrage.

12

Les réformes foncières dans un contexte de pluralisme juridique et institutionnel : Burkina Faso et Niger

Christian Lund

Légiférer aux fins d'administrer et de gouverner doit toujours conduire à arbitrer entre le principe de l'« intégration » et celui de l'« autodétermination ». Dans quels domaines et dans quelle mesure la loi doit-elle viser à établir des règles générales valables pour l'ensemble de la population, et dans quels domaines et limites certaines composantes de la population peuvent-elles jouir du droit à l'« autodétermination » et établir elles-mêmes des règles applicables à leur propre communauté ? Cette question revêt toujours des dimensions à la fois pratiques, culturelles, économiques, politiques et philosophiques.

La « pluralité » et la « compétition » caractérisent la structure normative et institutionnelle de la plupart des pays africains. Plusieurs règles mutuellement contradictoires s'appliquent simultanément, et différentes institutions sont en compétition sur le plan juridictionnel. Dans un tel contexte, les gouvernements coloniaux et postcoloniaux des divers pays ont combiné très différemment les principes d'« intégration » et d'« autodétermination ». Les gouvernements ont appliqué leur politique avec une clarté, une ténacité et un succès également très variables. Ils se sont heurtés à des problèmes et ils ont engendré des dilemmes tout aussi différents.

Dans de nombreuses sociétés, la colonisation a provoqué une fracture au sein de la législation entre, d'une part, les principes légaux universalistes établis par l'État et, d'autre part, les principes ancrés dans les coutumes. Depuis lors, on a constamment reconsidéré le partage entre loi « moderne » et loi « coutumière » dans de nombreuses sociétés africaines, le plus souvent comme si le « moderne » et le « coutumier » s'excluaient mutuellement tout en possédant chacun une cohérence interne. L'élite politique a ainsi souvent caressé l'ambition d'instaurer un système uniforme et exhaustif de lois et une législation unique dans le but de « construire la nation », d'« unifier le pays » et de « moderniser la société ». Dans les anciennes colonies françaises, la tradition législative française est restée très forte. Bon nombre de ces pays ont adopté certains de ses aspects, notamment le centralisme administratif, l'uniformisation du système légal et l'ambition d'anticiper toutes les situations juridiques dans des textes détaillés à l'extrême. D'un autre côté, les colonisateurs et, à leur suite, les gouvernements postcoloniaux ont également accepté que la loi coutumière intervienne dans une certaine mesure dans le traitement des affaires concernant les populations locales. Le droit coutumier a souvent été exercé par les chefs et autres notables détenant l'autorité traditionnelle. Mais la revendication des chefs en faveur d'une autonomie juridique basée sur les coutumes locales dans les domaines fondamentaux de la vie courante, tels que le mariage, l'héritage et la propriété, s'est fréquemment heurtée aux principes universalistes affirmés par l'État.

Les législations foncières du Niger et du Burkina Faso reposent, depuis le milieu des années 1980, sur des principes très différents. Au Burkina Faso, ce sont les normes nationales et les principes juridiques universels qui prévalent, alors qu'au Niger les coutumes ont été adoptées pour régler les problèmes de propriété. En essayant de réaliser leurs ambitions politiques par le biais des lois, ces pays se sont tous deux heurtés à de sérieux problèmes et la mise en œuvre de leurs principes respectifs a provoqué toutes sortes de dilemmes et les a poussés à des choix pragmatiques et politiques.

Des systèmes de lois uniformes. La réforme foncière au Burkina Faso

La révolution burkinabé de 1983 a été inspirée par le désir d'un profond changement de société avec, en premier lieu, la volonté de

changer les structures du pouvoir qui prévalaient dans les zones rurales. L'ambition politique était d'en finir avec le pouvoir des chefs et leur droit de contrôle sur la terre, et la réforme foncière a été menée aux accents d'une rhétorique révolutionnaire plutôt emphatique qui voulait voir dans les « seigneurs féodaux » les pires ennemis du peuple.

Selon le principe fondamental qui sous-tendait la réforme foncière adoptée en 1984 – et qui n'avait rien de nouveau dans le contexte africain – l'État est le seul propriétaire de tout le territoire national. De plus, les lois qui régissent les divers modes de reconnaissance juridique du droit de propriété ont été rédigées d'une façon incroyablement exhaustive et détaillée. Entre autres choses, la loi imposait comme prérequis pour l'obtention de toute reconnaissance d'usufruit l'élaboration de cartes régionales détaillées concernant l'utilisation de la terre et des autres ressources naturelles. En outre, toute l'opération devait être exécutée et contrôlée par des instances politiques et administratives telles que les conseils de village, qui n'avaient même pas encore été mises en place, dans l'attente d'autres mesures législatives. Officiellement, les chefs avaient été évincés.

Depuis, la loi a subi plusieurs remaniements, mais elle se heurte toujours à de nombreux problèmes. D'abord et surtout, on n'a jamais établi de façon très claire quelles étaient les implications du fait que l'État était propriétaire de l'ensemble du territoire. Dans la majeure partie du pays, l'État ne devint pas plus présent qu'auparavant, ce qui poussa de nombreux paysans à cultiver des terres mises en jachère par d'autres ou traditionnellement réservées au pâturage. En fait, la propriété de l'État a été interprétée comme si la terre appartenait à quiconque la cultivait. D'où l'incertitude et la réticence générale à prêter ou à louer la terre, à partir du moment où le droit de propriété pouvait être contesté par l'occupant.

Un autre problème de la réforme burkinabé tient au fait que la législation foncière devait se substituer à toutes les lois et à tous les règlements préexistants dans ce domaine. La nouvelle législation foncière stipulait que toutes les coutumes locales ainsi que les accords et les arrangements pratiques concernant le prêt, la location ou la mise en gage de la terre n'avaient plus aucune validité. Cependant, les institutions censées faire appliquer la loi et régler les litiges étaient inexistantes ou, dans le meilleur des cas, peu fonctionnelles, ce qui a créé de fait un vide institutionnel et juridique. Bien entendu, les conflits liés à la terre n'ont pas cessé pour autant, les instruments institutionnels aptes à les résoudre étant inadaptés. L'exemple qui suit en est une illustration.

Résolution pragmatique d'un conflit, à la marge de la loi

Vers 1985, une famille élargie d'éleveurs arriva au village de Bassindingo, près de Tenkodogo dans le sud-est du pays. A leur arrivée, ils demandèrent au chef du village de leur céder de la terre pour pratiquer l'agriculture et l'élevage, et on leur attribua une parcelle des terres du village. Vers la fin des années 1980, la construction d'un important barrage hydroélectrique provoqua l'inondation permanente d'une grande partie des terres du village – en particulier les champs des terres basses appartenant à la population autochtone. Celle-ci demanda alors aux nouveaux arrivants de s'en aller et de rendre leurs champs au village. Les éleveurs refusèrent et l'affaire fut portée devant l'administrateur local, le préfet. Celui-ci envisagea tout simplement de classer l'affaire : d'un côté, on pouvait avancer que les éleveurs n'avaient pas soumis de projet détaillé d'utilisation des ressources, ce qui autorisait la population autochtone à récupérer la terre utilisée à l'élevage. En outre, il n'existait aucun contrat écrit entre les deux parties. Mais, d'un autre côté, on pouvait aussi dire que la population autochtone n'avait aucun droit particulier sur les terres de l'État, et que les éleveurs pouvaient y rester. De plus, aucune des parties ne constituait un groupement juridique habilité à établir un contrat, d'autant plus qu'il s'agissait de la propriété de l'État. Auquel cas le droit d'usage donnait raison à l'utilisateur actuel, quel que soit le contenu d'un éventuel contrat entre les deux parties.

Jusque-là, il s'agit d'un cas de litige foncier habituel dans la région, à propos duquel le préfet hésite normalement entre le classement de l'affaire ou l'interprétation de la loi au profit de l'une des parties. Cependant, dans cette affaire, le préfet n'a rien fait de tout cela. Plutôt que de faire pencher la loi d'un côté ou de l'autre, il a demandé aux deux parties de négocier une solution acceptable pour chacune d'elles, en assortissant sa demande de la menace d'appliquer la loi à la lettre si elles ne s'y résolvaient pas. Sous la menace d'un jugement qui risquait de leur être défavorable, les villageois et les éleveurs ont fini par trouver un terrain d'entente.

Les dilemmes du modèle burkinabé

Le cas que nous venons de voir est intéressant à plusieurs points de vue. On peut qualifier la stratégie du préfet de bluff. Tout comme les parties en conflit, il ne savait pas ce qu'aurait impliqué l'« application à la lettre » de la loi. On peut dire plus généralement que la condition

requise pour arriver à un compromis durable était que le préfet brandisse la loi comme une sanction potentielle. Aussi détaillée soit-elle, la loi ne fournissait pas de marche à suivre permettant de régler avec souplesse une situation un tant soit peu complexe. Non pas parce que la réforme foncière entraînait la « nationalisation » de la terre mais plutôt parce que la loi impliquait une rupture totale avec toutes les règles et coutumes antérieures. Ailleurs, on a pu observer des situations assez similaires du fait d'autres réformes radicales comme la « collectivisation » en Tanzanie et en Éthiopie, ou la « privatisation » au Kenya (Berry, 1993 ; Bruce, 1986, 1989 ; Bruce & Freudenberger, 1992 ; Le Roy, 1985).

La loi existe bel et bien, mais une pratique juridique informelle – une sorte de « coutume administrative » – s'est mise en place en parallèle, dictée par des considérations d'ordre pratique et des processus sociaux que la loi n'avait pas prévus. Ce phénomène a été progressivement pris en compte par les autorités burkinabé. Il s'en est suivi un remaniement radical et désabusé des textes de loi. Avec la révision de la loi en 1991, la modification d'un seul paragraphe plaça virtuellement tout le domaine rural coutumier hors du champ d'application de la loi, soit environ 90% de la population et de ses biens (Lund, 1997b). On peut toujours rétorquer que, de toute façon, ce n'est pas un problème car cela n'empêche pas que les litiges et les transactions se règlent en dehors du cadre légal. Malheureusement, le problème est justement que ces régulations n'aboutissent pas souvent. Elles dépendent en effet de situations précaires qui reposent sur l'ingéniosité d'un seul administrateur, sur l'ignorance des parties en désaccord et sur leur crainte d'une sanction arbitraire. Il suffit qu'un fonctionnaire soit muté ou que l'une des parties souhaite que la loi soit appliquée « à la lettre », à partir du moment où il y va de son intérêt, pour que l'on ignore les arrangements informels.

De plus, dans certaines régions, la mise en place d'une démocratie parlementaire a encore accru l'influence notoire des personnalités politiques locales sur les fonctionnaires. Un siège au Parlement permet d'avoir accès à de nombreux contacts influents dans la capitale, Ouagadougou. Un député local jouit ainsi d'un fort ascendant sur les juges et les préfets de sa circonscription. Leurs salaires, leurs promotions, leurs mutations et leurs sanctions se décident, en effet, au niveau des ministères de la Justice et de l'Intérieur et un député local peut en profiter pour influer sur la carrière des fonctionnaires. Il est difficile de dire jusqu'à quel point un député peut vraiment peser sur les décisions des juges et des préfets. Mais ce qui est certain, c'est que c'est ainsi que la grande majorité des gens comprend les relations entre l'administration

locale, la capitale, Ouagadougou, et les « patrons » locaux que sont les juges, les préfets, mais aussi les cadres des partis.

Voilà donc une situation, régie par une loi exhaustive et uniforme qui ne répond pas souvent aux problèmes actuels et où se développent des structures juridiques informelles décentralisées ou locales – le développement de nouvelles coutumes, si l'on veut – qui conduisent à l'arbitraire. En outre, ces structures et ces règles ont la particularité troublante de ne pas figurer dans la loi mais d'être sous le contrôle personnel des agents de l'État.

Nous allons aborder à présent la réforme foncière du Niger qui, en apparence, semble suivre des principes radicalement opposés à ceux de la réforme burkinabé. En voulant prendre comme base de raisonnement les coutumes locales, bien connues des populations, la réforme foncière nigérienne s'est heurtée à une série de problèmes à la fois semblables et différents.

La reconnaissance juridique des coutumes. La réforme foncière au Niger

La reconnaissance de la non-effectivité de la législation et de son échec à se substituer aux coutumes a explicitement servi de source d'inspiration aux législateurs nigériens pour préparer leur réforme foncière des années 1980. Ils entendaient procéder différemment. Leur idée était de passer d'un régime foncier coutumier à une propriété privée moderne. Chacun aurait à prouver ses droits coutumiers sur la terre pour qu'ils soient reconnus. Et ce, dans l'intention d'opérer une transition en douceur entre les formes traditionnelles et modernes de propriété, sans provoquer de conflits fonciers.

Le premier problème de la reconnaissance juridique des coutumes a été de déterminer celles qui devaient être promues au rang de loi, mais aussi, par conséquent, celles auxquelles on devait refuser une validité juridique. Or, en observant les différentes coutumes qui régissent la propriété et le régime fonciers, on remarque qu'il s'en dégage toutes sortes de principes plus ou moins contradictoires. Les règles et les coutumes varient d'une région à l'autre, en partie à cause des variations climatiques et géographiques et en partie à cause de l'histoire des différentes populations. C'est précisément la raison pour laquelle les législateurs ont voulu s'appuyer sur les coutumes locales, déjà adaptées aux réalités. Mais ce que le législateur a apparemment omis de prendre en compte,

c'est le fait que, même au sein d'une seule région, il peut y avoir plusieurs règles qui s'appliquent simultanément. Dans la plupart des cas, il est possible de légitimer des revendications assez contradictoires en invoquant certaines coutumes spécifiques tirées d'un large répertoire (pour un développement théorique de ce phénomène, voir Comaroff et Roberts, 1981). Dans ce sens, la situation sur le terrain ressemblait à celle du Burkina Faso, mais l'approche législative était différente.

L'autre problème était de savoir à quelle institution accorder le pouvoir juridictionnel en matière foncière. À partir du moment où la loi reconnaissait que les chefs étaient les gardiens légitimes des coutumes et des traditions, un pouvoir considérable leur fut attribué. En d'autres termes, c'est à eux qu'incombaient le choix et l'interprétation des différentes coutumes en cas de litiges. Et l'on imagine aisément comment une telle concentration de pouvoir entre les mains des chefs a rendu les procédures très coûteuses, les gens devant user de corruption pour que les jugements leur soient favorables ou simplement tolérables. En général, le renforcement par la loi du pouvoir des chefs a eu tendance à favoriser les agriculteurs au détriment des éleveurs, les nobles au détriment des citoyens ordinaires, les villageois installés de longue date au détriment des migrants, les hommes au détriment des femmes et les riches au détriment des pauvres (voir Elbow, 1996 ; Lund, 1997a, 1998 ; Ngaido,1996).

Bien entendu, la réforme foncière et la position centrale des chefs ne sont pas les seules lois ni les seules instances administratives au Niger. Il existe une administration avec des préfets et des sous-préfets qui sont officiellement les supérieurs hiérarchiques des chefs dans l'administration civile. Cependant, depuis la colonisation, une certaine rivalité subsiste entre les autorités « modernes » et « traditionnelles », une rivalité qui a suivi et reproduit la ségrégation de la société introduite par l'administration coloniale. En définitive, les préfets et les sous-préfets se disputent l'autorité avec les chefs dans pratiquement tous les domaines, y compris le foncier. Les préfets et les sous-préfets considèrent les chefs comme une première instance à partir de laquelle les conflits, trop compliqués pour y être résolus à l'amiable, sont renvoyés vers le système « moderne ». Pour eux, le système juridique est fondamentalement hiérarchique et ils accordent une grande importance à l'uniformité des procédures en toutes situations : tous les cas doivent être traités selon le même principe dans tout le pays. Les fonctionnaires voient, en réalité, dans le recours au droit foncier coutumier un moyen idéal de formaliser le corps des lois, de tourner le dos aux coutumes et d'arriver ainsi à une loi unitaire et uniforme. De toute évidence, ceci ne les empêche pas, dans la pratique de leurs fonctions, d'user de décisions arbitraires et d'abuser de leur pouvoir.

A l'inverse, les chefs considèrent que leur juridiction et celle des préfets et sous-préfets sont complémentaires. À leurs yeux, il existe avec ces derniers une différence de compétence essentielle du fait que ce sont eux, authentiques représentants de la culture locale, qui détiennent la connaissance éclairée des traditions et des coutumes. De leur point de vue, la réforme foncière est une reconnaissance de leurs compétences particulières qui entraîne le développement de nouveaux principes juridiques (ou la revalidation d'anciens principes). Mais ces principes sont assez éloignés de celui selon lequel « tous les êtres humains sont égaux devant la loi ». Le rôle des chefs s'est trouvé renforcé par cette nouvelle législation et l'augmentation des conflits fonciers (due à la réforme) a aggravé les tensions entre les administrateurs « traditionnels » et « modernes ». De ce fait, les administrateurs et les chefs se servent souvent des cas de litiges en cours entre agriculteurs, ou entre agriculteurs et éleveurs, pour alimenter cette compétition entre institutions. Les litiges prennent alors une forte dimension politique. L'exemple suivant en est une illustration.

Conflit sur la terre, conflit entre juridictions

Dans un village de la région de Zinder dans l'est du pays, un certain Mele déclara avoir acheté de la terre à un dénommé Moutari au début des années 1970. Moutari était décédé depuis et son fils Hassan, considérant que le transfert de la terre n'avait été qu'un prêt temporaire, exigea que la terre lui soit rendue, 15 ans après la mort du père. Mele refusa d'obtempérer et Hassan le fit comparaître devant le chef local. Après avoir entendu les deux parties, le chef rendit la terre à Hassan en arguant du fait que Moutari n'avait pas le droit de vendre la terre familiale à un « étranger » comme Mele et qu'il ne pouvait s'agir que d'un prêt. Mele se tourna alors vers le sous-préfet de la ville voisine, lequel fixa une date d'audience. Lors de cette audience, à laquelle assistait également le chef, le sous-préfet se référa au Code civil hérité de la France, lequel stipule que si un propriétaire néglige de revendiquer son droit de propriété sur la terre dans un délai de dix ans, il perd ledit droit de propriété au profit de l'occupant.

Fort de cette décision, Mele récupéra sa terre. Cependant, de retour au village et loin du contrôle du sous-préfet, le chef convoqua une nouvelle audience au sujet de ce champ contesté. Il déclara que les questions d'héritage et de terre étaient trop importantes pour être confiées à des fonctionnaires. Tout instruits et représentants de l'État que soient ces derniers, seuls les chefs avaient hérité des terres et étaient responsables

de leur bon usage. « Les chefs avaient cette responsabilité bien avant l'existence même de l'État », fut-il déclaré. En outre, c'étaient les règles islamiques d'héritage, dictées par l'imam local, qui devaient prévaloir, et le « code civil français » n'avait rien à faire dans cette histoire. Qui plus est, les lois islamiques ne font pas état de perte de propriété par défaut de reconnaissance publique. Par conséquent, une décision inverse fut encore rendue. Mele s'adressa de nouveau au sous-préfet et il fut établi que le chef n'avait pas le pouvoir de statuer mais seulement celui de servir de médiateur dans les conflits. Comme aucun consensus n'avait été trouvé, l'affaire relevait de la juridiction du sous-préfet, qui restitua à nouveau la terre à Mele. Hassan et le chef capitulèrent pour un temps, mais lorsque le sous-préfet fut muté à un autre poste l'année suivante, ils reprirent toute l'affaire depuis le début...

Les dilemmes du modèle nigérien

Quelques aspects de la réforme foncière au Niger sont très instructifs. En premier lieu, il existe en Afrique une contradiction fondamentale entre le souhait de codifier les coutumes et la façon dont celles-ci fonctionnent. Le désir de faire reposer la loi sur les coutumes est justifié par le fait qu'elles sont tout à fait adaptées, et de façon très nuancée, à des situations concrètes. Toutefois, parler d'adaptabilité n'est qu'un moyen de dire que les coutumes sont négociables. La fixation définitive des coutumes ne peut se faire qu'au détriment de leur adaptabilité. Il faut remarquer qu'à cet égard, la réforme foncière nigérienne ne constitue pas une première. Dans la plupart des colonies européennes d'Afrique, la loi coutumière s'est installée parce qu'on a donné la possibilité aux représentants de la population locale, soit de rendre eux-mêmes la justice selon le droit coutumier, soit d'instruire les fonctionnaires coloniaux des normes et des pratiques juridiques indigènes. Dans les colonies françaises, le but était de recenser, de codifier et de formaliser ces coutumes, ce qui aboutissait à les figer. Le formalisme et le juridisme ont été à l'origine d'une forme de collaboration entre les fonctionnaires coloniaux et les notables africains. En imposant une réglementation stricte et une éthique individualiste, cette collaboration a transformé les processus politiques africains, auparavant fondés sur des systèmes de règles fluides, en des systèmes hiérarchiques et autoritaires (Berry, 1993 : 103). Il en est résulté une ségrégation institutionnelle et idéologique entre un système « moderne » et un système « pseudo traditionnel », donnant ainsi le jour au mythe de coutumes qui possèderaient une forte cohérence interne, se différenciant de la loi française par son

contenu, mais nullement par sa structure ni par ses principes. Il est probable qu'en réalité, les coutumes aient été interprétées par l'élite locale à son avantage (Benda-Beckmann, 1984 ; Berry, 1993 ; Chanock, 1991, 1998 ; Merry, 1988 ; Moore, 1986 ; Roberts, 1994). Le manque de res-ponsabilité des chefs vis-à-vis des parties les plus faibles signifie que la décentralisation légale des compétences en faveur des chefs, affirmée par le Code rural, a d'une certaine façon ouvert la voie à une dose d'arbitraire considérable.

En second lieu, la réforme foncière a provoqué une importante incertitude sur le partage des compétences et de l'autorité entre les préfets et sous-préfets, c'est-à-dire l'administration « moderne », et les chefs, représentants de l'autorité « traditionnelle ». Cette incertitude a conduit à la révision d'affaires classées, dans l'intention de défier les positions institutionnelles ; ainsi, les intentions qui avaient sous-tendu la réforme, à savoir éviter les conflits, non seulement n'ont pas été réalisées mais ont pratiquement abouti à l'effet contraire.

Il est intéressant de remarquer que la libéralisation politique et le pluripartisme ont aggravé la compétition institutionnelle en ajoutant une distorsion supplémentaire. Au lieu d'améliorer la prévisibilité du cadre institutionnel politico-légal, les cadres des partis rivaux ont commencé à se comporter comme des institutions judiciaires, rendant des décisions et annulant celles des juges, des sous-préfets ou des chefs qu'ils accusent d'abus de pouvoir.

Loi uniforme ou autodétermination ?

Les sociétés où l'étendue des conflits reflète une grande diversité culturelle et où, simultanément, l'idée de principes démocratiques universels, tels que celui de l'égalité devant la loi, est maintenue, posent un défi majeur : celui de concilier le respect des différences culturelles et la liberté individuelle d'adhérer à une culture spécifique sans enfreindre les lois incontournables de l'égalité. La recherche d'un tel compromis est, par nature, un acte politique qui ne se réduit pas à une opération technique visant à combiner différentes considérations.

Dans cette optique, il est utile de distinguer deux types de lois. Hart (1961 : 77-99) différencie deux catégories de règles juridiques, qu'il qualifie de « primaires » et de « secondaires ». Les règles primaires concernent les règles du comportement au sens large (les interdits, les obligations, les permissions, etc.). Les règles secondaires régissent la

façon dont les premières sont établies, modifiées ou abolies, et la façon dont les institutions politiques doivent fonctionner et agir. Ce sont des règles « constitutionnelles ». Dans toute société, les règles primaires et secondaires coexistent. Dès lors, si l'on considère qu'un compromis entre les principes démocratiques universels et les coutumes n'est rien d'autre qu'une combinaison de règles secondaires et primaires, il n'est pas anodin de voir en quoi peut consister cette combinaison.

Si les règles constitutionnelles devaient se baser sur les coutumes locales, autrement dit si l'évolution et le développement de ces règles devaient suivre les principes coutumiers, le principe de l'égalité individuelle devant la loi ne serait plus garanti, tant localement que d'une région administrative à l'autre. Les coutumes locales pourraient faire fi des principes des libertés civiles. Si la société était partagée selon des principes et des zones de juridiction « ethniques » ou « traditionnels », on imagine aisément dans quelle situation défavorable se retrouverait une partie importante de la population qui, « traditionnellement », a peu d'influence. Les femmes, les jeunes, les immigrants, etc., se retrouveraient souvent avec des droits encore affaiblis, sans l'avoir choisi ni même provoqué.

D'un autre côté, si les règles constitutionnelles offraient une certaine garantie dans le processus d'élaboration des règles primaires, rien *a priori* n'empêcherait des groupements sociaux d'établir leurs propres principes, notamment en matière de tenure foncière et de règlement des litiges, en accord avec leur culture ou leur histoire. Ce pourrait être une façon d'imposer un certain équilibre entre « intégration » et « autodétermination » dans un contexte de pluralisme normatif et de compétition entre les institutions. L'important est que la préparation de ces lois se fasse dans le cadre de forums proto-démocratiques, que ceux qui établissent les règles primaires aient à en rendre compte auprès de leurs administrés, que les procédures préliminaires soient publiques, et que soient établies certaines mesures visant à protéger les minorités, par exemple au moyen d'une représentation par un système de quota.

Toutefois, comme le souligne Moore (1998), rares sont les tribunes neutres où de petits propriétaires craignant d'être expropriés ou chassés peuvent faire part de leurs problèmes. « Il n'y a pas d'arène politique où ils ont voix au chapitre et où ils peuvent exposer les menaces qui pèsent sur leurs droits. Bien que Jürgen Habermas se plaise à imaginer des tribunes démocratiques où des valeurs morales alternatives puissent être librement et loyalement débattues, il n'en existe en général aucune de ce genre pour de tels problèmes... Il faudrait que des agences se portent garantes de la légitimité des revendications et puissent aboutir à des solutions qui ne soient pas uniquement formalistes et basées sur le principe du tout ou rien » (Moore, 1999 : 46). Il sera probablement diffi-

cile de trouver des solutions au problème foncier de manière à tenir compte du contexte sans pour autant être influencé par les relations de pouvoir, car celles-ci sont au cœur même du contexte.

Outre l'absence de tribunes neutres, un dilemme majeur intervient dans ces deux pays : les citoyens n'ont pas le droit de se regrouper et d'obtenir une reconnaissance légale en tant que parties prenantes légitimes et, par là même, toute négociation entre eux est rendue difficile et sans effet. Il existe bien des groupes d'intérêt officiellement reconnus, mais ils émanent en général de l'État. L'un des arguments les plus fréquemment avancés par les administrateurs locaux pour s'opposer à l'auto-formation de groupes sur la base d'intérêts librement identifiés est que cela peut dégénérer en organisations tribalistes, régionalistes ou religieuses, au détriment de la nation en tant qu'entité républicaine laïque. De toute évidence, ce risque est bien réel. Toutefois, si l'État n'est pas capable de reconnaître et de négocier avec des (groupes de) citoyens aux intérêts communs clairement définis, le risque est aussi que de tels groupes d'intérêts, importants mais informels, aillent chercher justice ailleurs. L'ensemble de ces problèmes constitue probablement l'un des plus grands défis soumis à l'imagination politique des réformateurs administratifs de ces deux pays et de bien d'autres. Ainsi que le soutient Berry, « les hommes politiques feraient mieux de discuter des moyens de rendre plus efficaces et accessibles les dispositifs de médiation des litiges, que de poursuivre la chimère de vouloir établir des lois et une cartographie définitivement valables » (Berry, 1997 : 1237).

Ainsi, l'exemple du Burkina Faso évoqué plus haut n'est peut-être pas très éloigné d'un modèle acceptable. Si le préfet avait eu le pouvoir de reconnaître officiellement les deux parties ou leurs représentants, la négociation et son résultat, le contenu de la décision, auraient associé la population impliquée dans cette affaire et auraient abouti à un règlement ou un accord local. Le principe de « négociation-comme-premier-pas-vers-un-règlement » aurait servi simultanément de base à de nouvelles règles. Dans certains cas, ces nouvelles règles pourraient prendre la forme de contrats, ou revêtir un caractère un peu plus général dans d'autres. Bien entendu, il y a des situations où les parties en présence ne cherchent manifestement pas à trouver un compromis et les négociations se trouvent dans l'impasse. Dans ce cas, l'élargissement du forum de négociation à un groupe restreint de citoyens investi d'un pouvoir de décision permettrait de résoudre en partie le problème : la décision tiendrait compte des coutumes et des circonstances locales tout en renonçant à une négociation contentieuse.

Nous ne nous faisons pas d'illusions quant aux difficultés de combiner les coutumes avec les principes universalistes et les procédures

démocratiques car il existe, de fait, une tension logique entre eux. Le processus de décentralisation met particulièrement en avant cette tension. On peut espérer au mieux que cette tension s'établisse et se maintienne de telle façon que le système légal ne bascule ni dans des structures juridiques uniformes et unitaires vaines et illusoires, ni dans la tyrannie des coutumes.

13

Essor des cultures illicites et dynamique des institutions agraires dans les agricultures périphériques du Sud

Une comparaison Côte d'Ivoire-Mexique

Éric Léonard

Reproduction des agricultures périphériques et intégration économique : colonisation des marges ou insertion par la marge ?

Les réflexions développées dans ce travail reposent sur deux études concernant les conditions de reproduction de sociétés agraires « périphériques » dans un contexte de crise socio-économique et agro-écologique. Ces deux sociétés se sont construites à travers la colonisation de nouveaux espaces et une intégration forte au marché. Le Sud-Ouest ivoirien a été le théâtre d'un *boom* cacaoyer qui, au cours des années 1970 et 1980, a abouti au défrichement de près de deux millions d'hectares de forêt par des représentants de presque toutes les régions d'Afrique de l'Ouest. Le Tropique Sec mexicain fut également le cadre d'un mouvement de colonisation foncière, qui s'est propagé, entre la fin

du XVIII[e] siècle et les années 1960, du sud-ouest de l'altiplano central vers l'océan Pacifique.

Dans les deux cas, la saturation foncière d'une part, les transformations de l'environnement économique et social liées à l'intégration de ces sociétés au marché mondial d'autre part, ont conduit à une remise en cause du fonctionnement des exploitations agricoles. La production et le trafic de drogue se sont alors imposés comme une alternative de reproduction sociale. Sans prétendre à une quelconque uniformité des processus d'intégration des économies paysannes à la sphère illégale, l'inégale profondeur historique du « phénomène drogue » d'un lieu à l'autre – très récent dans le Sud-Ouest ivoirien, alors qu'il a plus d'une vingtaine d'années dans le Tropique Sec mexicain – permet d'en mesurer l'impact social à différents stades de son développement et face à des politiques contrastées de lutte contre le trafic.

Deux exemples de systèmes agraires pionniers : la reproduction sociale par la mobilité

Dans le Tropique Sec mexicain comme dans le Sud-Ouest ivoirien, la dynamique sociale et productive a été caractérisée, d'une part par la construction d'institutions agraires propres, formalisant la tenure de la terre et régulant son accès, d'autre part par la définition de systèmes spécifiques de culture, et enfin par l'existence de disponibilités foncières sur les marges du système agraire. Celles-ci ont permis la reproduction des bases techniques et sociales des exploitations agricoles par le biais des migrations de colonisation, pratiquement au terme de chaque génération.

Le système agraire développé par les éleveurs métis sur le versant sud-ouest de l'altiplano mexicain reposait ainsi sur la propriété privée et l'association de la culture du maïs et de l'élevage bovin, ainsi que sur la mise en place d'une institution spécifique, le métayage, comme base de l'organisation productive et sociale. Il existait une division stricte du travail et des rôles entre le propriétaire et les métayers : les seconds assumaient la production de maïs fournissant la base de l'alimentation humaine et celle du bétail, le premier contrôlant l'excédent commercialisable sous forme de bovins et de porcs gras. Le métayage constituait le support contractuel de l'organisation sociale à l'échelle de l'exploitation et de la société agraire, l'institution autour de laquelle se structuraient les flux d'aliments, de fourrages, de travail, de fertilité, de capitaux et d'information, ainsi que les relations de coopération et de coordination entre les acteurs (Barragan, 1997 ; Cochet,1993 ; Léonard, 1995).

Si la marge d'accumulation des métayers, et surtout sa réalisation sous forme de bétail, étaient limitées au sein du *rancho* par les droits de pâture alloués par les propriétaires, des espaces de capitalisation existaient sur les marges du système agraire. La migration vers les territoires indiens de la côte Pacifique a ainsi constitué, de génération en génération, le principal mécanisme de promotion sociale : le petit capital accumulé dans le *rancho* par les métayers représentait un argument décisif pour l'installation et l'établissement d'alliances matrimoniales dans les villages indiens, alliances qui donnaient accès aux terres collectives et constituaient un premier pas vers la reconstruction de la structure du *rancho*. À partir des années 1950, la migration vers les centres urbains de l'altiplano, puis vers les États-Unis a ensuite constitué une alternative commune de reconversion. La mobilité s'est ainsi imposée comme le vecteur privilégié de l'intégration sociale.

Les fronts pionniers ivoiriens se sont de même structurés autour de l'élaboration d'un système technique et d'institutions agraires spécifiques, au-delà de l'apparente hétérogénéité des comportements liée aux origines très diverses des colons agricoles. L'association des cultures vivrières (igname, manioc, banane plantain) et des plants de cacao, permettait de maximiser la productivité des travaux de plantation. D'autre part, l'instauration d'un système de rémunération de la main-d'œuvre par des cessions foncières faisait bénéficier les pionniers d'une force de travail abondante et bon marché, dans un contexte de faible coût de la terre. La conjonction de ces deux facteurs a donné lieu à des performances économiques remarquables.

Comme dans le Tropique Sec mexicain, le système agraire pionnier a donc reposé sur la mise en place d'institutions spécifiques (la tenure privée, l'exploitation familiale) et sur un rapport contractuel généralisable à l'ensemble de la société : l'échange travail-foncier instituait des rapports hiérarchiques entre les « aînés » de la migration, qui s'étaient arrogés les prérogatives des « maîtres de la terre », et les nouveaux arrivants qui demeuraient redevables de services en travail et étaient parfois tenus de commercialiser leur production par le biais de ces aînés. Il a ainsi structuré de façon durable les formes de coordination entre les acteurs, les flux d'information, de travail et de produits. Reproduit en cascade par les planteurs, il a aussi permis une expansion rapide des plantations et un rythme d'accumulation élevé.

Dans ce cas également, l'installation sur la frontière agricole assurait l'accès à des rentes différentielles de nature écologique et sociale (Ruf, 1991). Au terme du cycle de vie des pionniers, leurs successeurs ont ainsi eu tendance à privilégier le déplacement vers de nouvelles terres et à entamer un nouveau cycle pionnier. La migration a constitué

le mode de reproduction privilégié des exploitations cacaoyères, depuis les foyers de diffusion initiale de la cacaoculture dans le Sud-Est du pays dans le courant des années 1920, jusqu'aux derniers diverticules du front pionnier du sud-ouest à la fin des années 1980.

L'essaimage d'une partie de la population vers les marges a consacré, de génération en génération, le caractère périphérique des deux sociétés agraires et a contribué à accentuer les spécialisations sur les productions qui bénéficiaient d'un minimum d'infrastructures commerciales (cacao dans le Sud-Ouest ivoirien, production de broutards dans le Tropique Sec mexicain). Il a découlé de cette spécialisation une extrême vulnérabilité aux soubresauts du marché, mais également à la densification démographique : les deux agricultures se caractérisent par la persistance de facteurs de crise que l'on peut qualifier de structurels (vulnérabilité à la croissance démographique, dépendance vis-à-vis des rentes différentielles associées à la colonisation foncière, spécialisation économique excessive), que les migrations et l'intégration croissante au marché ont exacerbés et que seuls les glissements périodiques vers les marges territoriales permettent, temporairement, de lever.

La crise de ces deux agricultures s'est identifiée dans le temps avec une baisse sensible et durable des prix des produits sur lesquels reposait l'économie paysanne : ceux du maïs et des sous-produits de sa culture (porcs gras) dans le Tropique Sec, ceux du cacao dans le Sud-Ouest ivoirien. Dans les deux cas, la chute des prix a entraîné une remise en question des formes d'organisation et des institutions qui régulaient l'intégration sociale. Dans le Tropique Sec mexicain, la crise céréalière a pris la forme d'une crise du métayage. La baisse continue de la rentabilité de la culture pluviale du maïs à partir des années 1960 et la savanisation graduelle de l'écosystème, du fait de l'implantation des prairies artificielles, ont contribué à marginaliser les cadets sociaux : le métayage n'a plus permis d'amorcer un processus d'accumulation, préalable à sa réalisation sous forme d'achat de terre dans les zones de frontière. De nos jours, ni ce début d'accumulation, ni la colonisation foncière ne sont plus possibles, alors que le processus de morcellement des exploitations par héritage conduit au gonflement du nombre de paysans sans terre.

Dans le Sud-Ouest ivoirien, l'effondrement des cours internationaux du cacao à partir de 1987 s'est traduit par une récession économique généralisée et par l'affaiblissement de la position des cadets sociaux. L'épuisement de la frontière agricole, conjointement avec la fermeture des débouchés urbains, a contribué à fixer autour de l'exploitation les jeunes générations qui auparavant privilégiaient des stratégies d'émancipation sociale rapide. Ainsi, il n'est pas rare de voir s'instituer des

rapports de métayage entre un père et ses enfants dans la perspective de la cession future, mais largement différée, des plantations concernées. Pour ceux qui sont écartés de ce type de contrat, les possibilités se réduisent à faire valoir leur droit d'usage temporaire des friches familiales pour y cultiver du maïs ou du manioc, plantes peu sensibles à la faible fertilité de ces terres, mais qui sont aussi les moins valorisées au plan commercial. La faiblesse de leurs revenus agricoles les amène donc à effectuer d'importants transferts de travail en direction des exploitations voisines, soit à travers des contrats salariés, soit en se replaçant dans le giron familial, ce qui limite encore leurs perspectives de capitalisation par le travail sur les terres auxquelles ils ont accès.

Des contextes qui se prêtent au pluralisme des normes

La crise du système agraire s'est donc traduite en premier lieu par une remise en question des rapports contractuels qui organisaient l'accès aux ressources et fondaient les mécanismes d'intégration sociale. L'affaiblissement de la position des cadets sociaux va de pair avec la remise en cause de l'autorité des chefs de famille, dans la mesure où le cadre institutionnel sur lequel reposait leur pouvoir s'avère insuffisant pour garantir la régulation sociale. Il résulte de la conjonction de ces facteurs une fragmentation de l'autorité au sein des ménages comme des collectivités paysannes et une forte diversité des normes régissant les rapports entre individus. La mise en œuvre par les cadets de stratégies d'affiliation à d'autres groupes domestiques, en fonction de leur assise foncière ou de leur capital social, et la diffusion de pratiques clientélistes sont les principales expressions de ce phénomène.

En permettant l'émancipation rapide des cadets sociaux, les sociétés pionnières se prêtent à une renégociation périodique des systèmes de normes régulant l'accès aux ressources. Ce pluralisme des normes s'exprime tout autant au regard des lois officielles : dans les deux régions, les arrangements informels entre autochtones et migrants autour de la cession de terres « communautaires » se sont produits hors de toute référence au cadre juridique censé normaliser les transactions. Même si la diversité des systèmes de régulation sociale apparaît moindre dans les sociétés *rancheras* qu'en zone forestière ivoirienne, on y observe le même décalage avec les normes officielles, en particulier dans le domaine de la résolution des litiges. Les autorités administratives y sont perçues comme un « mal nécessaire », qui contribue plus à maintenir un État d'incertitude propice aux manipulations et aux abus qu'à sécuriser l'activité et les formes de coordination locales ; l'évitement de cet inter-

médiaire est de règle et la soumission à la loi y est stigmatisée. La situation n'est pas fondamentalement différente pour les planteurs ivoiriens, et singulièrement pour les étrangers, qui sont soumis au racket des forces de l'ordre dans les forêts classées, aujourd'hui converties en cacaoyères ou aux barrages routiers qui jalonnent l'accès aux marchés urbains.

La généralisation des pratiques clientélistes autour des propriétaires fonciers ne lève pas les blocages qui entourent l'accès aux activités productives, celles-ci étant, dans le contexte actuel, les seules à permettre une reproduction sociale élargie (élevage extensif dans le Tropique Sec, plantation cacaoyère dans le Sud-Ouest ivoirien) : les prélèvements (sous forme de travail ou de produits) auxquels sont soumis les cadets sociaux réduisent ou annulent leur capacité de capitalisation par le travail agricole. En revanche, les relations de contournement, que les deux sociétés entretiennent avec les pouvoirs publics favorisent l'adoption de comportements jugés déviants à l'aune des normes officielles. Les activités illicites ont ainsi diffusé : l'intégration par la marge (du marché global) s'est substituée à la colonisation des marges (territoriales) dans les stratégies de promotion sociale des individus.

La production de drogue : vecteur d'intégration ou instrument de subordination ?

L'insertion des cultures illicites dans le tissu social : une innovation technique qui permet la stabilisation des institutions agraires

Dans les deux régions considérées, la diffusion du trafic de drogue semble avoir eu lieu sans induire de transformation majeure de l'organisation économique et sociale, comme si l'innovation technique – l'introduction d'une nouvelle culture dans les systèmes de production et d'un nouveau produit dans les systèmes d'échange – permettait de différer les innovations sociales et institutionnelles que l'achèvement du cycle pionnier semblait imposer. Parce qu'ils sont illégaux, la production et le trafic de drogue tendent à renforcer (ou à rétablir) le consensus autour des formes de régulation sociale, au bénéfice des groupes qui dominent le jeu local. Ils contribuent ainsi à limiter la prolifération des institutions d'accès aux ressources et le pluralisme des normes qui déstabilisaient les rapports de pouvoir. Dans le contexte particulier des fronts pionniers, la diffusion des cultures illicites permet de restaurer les rapports contractuels qui fondaient les mécanismes d'intégration sociale.

Dans le Sud-Ouest ivoirien, la production de marihuana est le fait de paysans dont l'accès au foncier est fortement restreint. Ainsi, la moitié des producteurs de cannabis enquêtés pratiquaient cette culture en tant que contractuels sur l'exploitation d'un proche. Ils ignoraient quels en étaient les profits réels et leur rémunération était généralement différée pendant plusieurs saisons, jusqu'à ce que leur employeur leur cède un lopin de forêt, une plantation, un petit commerce ou un taxi collectif. Il s'agit de la reproduction des modalités de fixation et de rémunération de la main-d'œuvre caractéristiques de la phase pionnière : la culture du cannabis pérennise les modèles de contrôle de la force de travail liés à l'échange forêt-travail au-delà de l'épuisement de la frontière agricole. L'autre moitié des producteurs de cannabis était composée de paysans qui avaient accès à la terre, parfois même à une petite plantation, mais dont la majorité se trouvait en situation de blocage foncier et n'avait que des possibilités réduites d'accumulation : 20 % d'entre eux n'avaient pas de plantation pérenne et la moitié disposait de moins de trois hectares de cacaoyers, souvent vieillissants. Pour eux, l'insertion dans la sphère illicite représentait une opportunité unique de renforcer leur assise foncière et leur engagement dans la production cacaoyère (Léonard, 1998).

L'organisation de la production illicite autour des modèles « traditionnels » de captation de la force de travail ne remet pas en question l'instrumentation de cette relation au bénéfice des travailleurs. Les stratégies d'insertion dans la sphère illicite se définissent au niveau individuel, peuvent s'établir dans le court terme et débouchent sur une relative autonomisation économique du petit producteur. Il existe, certes, un encadrement de l'activité illégale par des réseaux clandestins et le petit producteur demeure lié à son commanditaire par des rapports de patronage, mais ceux-ci semblent avoir une prise limitée au-delà du cycle productif. Ces caractéristiques autorisent l'expression de stratégies temporaires de capitalisation dans la sphère illicite, puis de réinsertion complète dans l'économie légale.

Dans le Tropique Sec mexicain, la diffusion de la culture du cannabis et, plus récemment, du pavot a permis la résurgence de l'institution du métayage. Du fait des conditions écologiques dominantes (maquis clairsemé, prairies artificielles), des moyens de répression (utilisation de photos-satellite et d'hélicoptères) et de la violence déployée par les forces de l'ordre, les cultures illégales se réalisent en atomisant les semis sur une surface importante, très éloignée des pistes et des habitations qui pourraient être la cible d'exactions policières. Ces conditions imposent aux paysans minifundistes de se placer sous la tutelle d'un grand propriétaire dont le *rancho* réunit les caractéristiques requises pour la culture. Le métayage à moitié s'est ainsi imposé comme le

rapport dominant dans l'organisation du trafic. Il représente, pour les paysans pauvres, la plus sûre forme d'insertion dans les réseaux clandestins. Les propriétaires fonciers assurent les relations avec les commanditaires et se déchargent de la phase la plus risquée du processus productif, celle qui s'étend du semis au conditionnement du produit séché, qui est entièrement assumée par les métayers. L'expérience montre en effet que la répression se concentre sur les tenanciers surpris sur les lieux de culture ou de séchage de la marihuana, alors que les grands propriétaires échappent aux procédures judiciaires en faisant valoir leurs relations politiques, leur absentéisme et leur incapacité à contrôler les activités de leurs métayers sur de grandes surfaces.

Quoi qu'il en soit, les productions illicites sont à l'origine de réussites fulgurantes chez des paysans que leur situation foncière plaçait en marge des dynamiques d'accumulation : l'acquisition d'une camionnette, de bétail, d'un commerce, parfois de terre vient alors alimenter le mythe du succès à la portée de tous. Elles ont ainsi permis de fixer dans les *ranchos* une population qui avait tendance à les abandonner : depuis une quinzaine d'année la population de certaines zones particulièrement enclavées tend à se stabiliser malgré l'extensification des systèmes d'élevage et l'extension des prairies artificielles.

En Côte d'Ivoire forestière : le trafic comme facteur de stabilisation de l'agriculture de plantation ?

La diffusion de la culture du cannabis sur une large échelle dans le Sud-Ouest ivoirien a coïncidé avec l'effondrement des prix du café et du cacao à partir de 1988/89. Mais ce phénomène ne peut pour autant être dissocié de l'essor de la demande intérieure : au plus fort de la crise, la consommation de stupéfiants, amphétamines et marihuana, a constitué un recours pour compenser les départs de travailleurs salariés en augmentant la durée et l'intensité du travail individuel. Comme au Ghana, où le marché intérieur absorbe la moitié environ de la production nationale de cannabis, la demande locale constitue dans le Sud-Ouest ivoirien un débouché important pour les producteurs (Léonard, 1998).

L'existence d'un réseau dense de commerçants et de transporteurs a également permis au trafic de se greffer aisément sur un système économique qui s'était développé en prise étroite avec le marché international. Les volumes considérables de café et cacao acheminés vers les ports d'Abidjan et San Pedro font de la filière café-cacao un support idéal pour le commerce du cannabis. Le trafic de la marihuana semble ainsi avoir été intégré dans les stratégies de diversification ou de recon-

version développées par l'ensemble des intervenants de la filière aux différents échelons d'une société dont la dépendance vis-à-vis des revenus cacaoyers, en pleine érosion, était excessive. Ce contexte particulier mais aussi la « rente de situation » dont bénéficie la Côte d'Ivoire dans ses relation avec les pays du Nord du fait de son poids géopolitique, expliquent la faiblesse de la répression. La petite paysannerie bénéficie ainsi d'un accès relativement aisé au narcotrafic, qui contraste avec les structures coercitives qui dominent cette activité en Amérique latine.

Du fait des conditions phyto-écologiques qui prévalent en zone forestière (végétation dominée par deux formations denses et fermées, les cacaoyères et les jachères à *Chromolæna odorata*), les petites surfaces ne constituent aucun obstacle insurmontable aux cultures clandestines. La moitié des producteurs enquêtés les réalisaient sur des parcelles très réduites, ne leur appartenant souvent pas. En 1995, leur rémunération (sous forme de terre ou d'un capital commercial) répondait à une norme relativement uniforme, attribuant une valeur de 300 à 350 000 francs CFA pour la culture de 1 000 m² (l'unité de référence étant un carré dont les côtés varient de 25 à 35 m) et pour chacun des deux à trois cycles de culture annuels.

Les producteurs installés sur leur propre terre bénéficient généralement de revenus supérieurs. En 1995, la majorité commercialisait sa production au poids, en association avec un intermédiaire leur assurant l'achat de l'ensemble de la récolte ainsi qu'une protection sûre vis-à-vis des forces de l'ordre. Ce commanditaire fournissait les semences et garantissait le prix d'achat. La valeur bord-champ du kg de marihuana s'établissait autour de 7 à 8 000 francs CFA, soit un produit brut de 1,5 et 2 millions de francs CFA pour la culture de 0,1 hectare, correspondant à une production de 200 à 300 kg. Seuls 15 à 20 % des producteurs interrogés parvenaient à vendre au détail une partie de leur récolte sur les marchés de proximité dans des conditions de rentabilité bien supérieure (un sac de 20-25 kg de marihuana rapportait, en 1995, 500 000 francs CFA en moyenne, et la culture de 0,1 hectare entre 3 et 5 millions de francs CFA).

De tels niveaux de rémunération sont de nature à bouleverser les conditions de reproduction de la société agraire : en 1995, il suffisait de vendre un sac et demi de marihuana, soit la production de 150 m³ environ, pour couvrir les besoins de base annuels d'une famille. Les paysans sans terre, rémunérés « à la surface », recevaient dix fois le salaire annuel d'un manœuvre agricole dans la sphère légale. La production de 0,1 ha, vendue au poids, procurait, sur deux cycles de culture, un revenu annuel de 3 à 4 millions de francs CFA, soit le produit d'une cacaoyère d'une trentaine d'hectares. Les revenus annuels générés par le

cannabis sont en moyenne de 4 600 000 francs CFA, soit 11 à 12 fois la valeur des besoins de base d'une famille entière.

L'impact du cannabis apparaît d'autant plus fort que cette culture s'insère dans les systèmes de production sans concurrencer les autres activités agricoles, ni dans l'occupation de l'espace, ni dans l'organisation du travail : en raison des petites surfaces occupées par le cannabis et de la nécessité de maintenir une discrétion absolue, les travaux y sont réalisés en fin de journée, après avoir assuré l'entretien des autres cultures, lorsque les propriétaires des parcelles voisines sont déjà retournés au village. Le coût d'opportunité du travail consacré au cannabis est donc très faible. D'autre part, les revenus illicites servent à financer les autres cultures (achat de produits phytosanitaires pour les plantations cacaoyères ou les rizières, réparation du matériel) et des acquisitions ou des améliorations foncières.

Les complémentarités apparaissent particulièrement fortes entre la culture du cannabis et celle du cacao : après la dissolution des rentes écologiques et sociales associées au front pionnier, les investissements nécessaires au renouvellement des plantations supposent une injection massive de capital et la culture du cannabis est, parmi les activités accessibles aux petits paysans, la seule qui permette de tels transferts. En retour, la plantation représente la meilleure valorisation possible des revenus illicites dans le secteur agricole, compte tenu de la nécessité de maintenir une base foncière pour poursuivre cette activité. Bon nombre des investissements réalisés par les producteurs de marihuana restent d'ailleurs localisés dans la région et participent de son développement : il en va ainsi de la construction d'hôtels, de l'acquisition de taxis-brousse et de véhicules de collecte du café et du cacao, de l'achat de plantations ou de l'installation de commerces de café, de cacao ou de riz. Si la production de marihuana ne peut être considérée, de par sa nature illégale, comme un facteur de stabilisation de l'agriculture de plantation, elle semble bien favoriser une transition souple des systèmes de production pionniers vers des formes stabilisées d'exploitation.

Dans le Tropique Sec mexicain : le trafic de drogue en relais des mécanismes traditionnels de contrôle et de sujétion sociale

Ce qui caractérise aujourd'hui le trafic de drogue dans le Tropique Sec, c'est son institutionnalisation. Au même titre que la migration clandestine aux États-Unis, le trafic de drogue est en effet devenu une norme dominante dans les stratégies sociales et les systèmes de représentation

des jeunes générations[1] ; ces deux activités sont aujourd'hui considérées comme les seuls moyens d'accéder aux biens de prestige en même temps qu'elles participent de la construction des statuts individuels autour des valeurs traditionnelles des sociétés *rancheras* (courage physique, indépendance, mépris des lois républicaines). À ce titre, elles se sont converties en véritables rites de passage à l'âge adulte. Le nombre d'arrestations pour production et trafic de drogue dans l'État du Michoacán a ainsi été multiplié par près de 20 au cours des années 1980 (30 en 1980, 574 en 1989) ; la moitié de ces détenus sont des paysans, 60 % d'entre eux ont moins de 30 ans, 80 % moins de 35 ans (Vargas, 1993).

Il est facile d'accéder aux revenus proposés par les trafiquants à travers un contrat de métayage avec un grand éleveur. Les contrats concernent généralement la culture de 40, 50 pieds de cannabis ou plus, répartis en plusieurs îlots dispersés. En 1990, dix pieds de marihuana sèche, soit environ 9 kg, rapportaient 3 000 à 4 500 pesos (entre 85 et 130 dollars), soit la valeur marchande de 8 tonnes de maïs (la production de 6 à 7 hectares). Un contrat de base portant sur 50 pieds procurait un revenu équivalent à huit années du salaire d'un manœuvre agricole, ou quatre seulement si la marihuana était cultivée en métayage. Les retombées financières du trafic dépassent largement la strate des producteurs. Les journaliers employés à la récolte du cannabis ou du pavot reçoivent un salaire cinq à dix fois supérieur à celui en vigueur dans la sphère légale ; les paysans sans terre et leurs familles fournissent également le gros des bataillons de « mules » qui transportent de petites quantités de marihuana dans les autobus qui relient la région à l'altiplano. Les principaux bourgs du Tropique Sec sont le cadre d'un *boom* immobilier et le foyer d'une activité importante autour des maisons de commerce, compagnies de transport et entreprises de construction qui servent de façade légale et de fonds de blanchiment aux petits et grands trafiquants.

Cette prospérité apparente se traduit-elle pour autant par une amélioration des conditions de capitalisation des secteurs pauvres de la population ? Rien n'est moins sûr si l'on considère les distorsions que le trafic a entraînées dans l'économie régionale. L'injection massive de dollars provenant des activités illicites (émigation et narcotrafic) a induit une inflation qui touche l'ensemble des facteurs de la production agricole : dans la région du Moyen-Balsas, il fallait, en 1989, consacrer le

[1] Les saisies annuelles de marihuana réalisées dans l'État du Michoacán, provenant en quasi-totalité du Tropique Sec, sont passées de 5 t au début des années 1980, à une moyenne de 50 à 60 t. à la fin de cette décennie et 70 à 75 t en 1995. Le Michoacán figurait au premier rang des 32 États mexicains en ce qui concerne les surfaces de cannabis détruites entre 1988 et 1993, avec 11 271,5 ha, soit près de 20 % du total national (Astorga, 1996 : 133).

produit monétaire net de la culture du maïs sur 40 hectares pour acquérir un hectare de terre labourable ! Les terrains les plus enclavés, qui sont les plus propices à la culture du cannabis, sont ceux qui ont vu leur prix le plus augmenter. Cette hausse concerne également le coût du travail : au cours des années 1980, alors que le salaire minimum baissait de 40 % en termes réels au niveau national, il augmenta dans les mêmes proportions dans la région du Moyen-Balsas ; en 1989, il atteignait le double du salaire proposé dans les zones d'agriculture intensive de l'altiplano (Léonard, 1995).

Cette évolution pénalise, au premier chef, les producteurs de maïs, dont la culture impose le recours à des travailleurs salariés à des étapes cruciales du calendrier agricole. Les paysans y ont réagi en simplifiant les itinéraires techniques et donc en limitant leurs rendements. La dollarisation de l'économie régionale a ainsi contribué à renforcer la crise de l'agriculture vivrière. D'autre part, l'achat de bétail constituant l'un des secteurs d'investissement privilégiés des trafiquants, la taille des troupeaux a beaucoup augmenté au cours de la décennie de 1980 ; ce faisant, la pression sur les ressources fourragères s'est accrue au détriment des tenanciers des *ranchos* dont les droits de pâture étaient déjà très restreints.

Mais l'insertion dans le trafic ne peut être transitoire et se limiter à l'accumulation des moyens de production qui font défaut au paysan : la violence et l'élimination physique sont systématiquement employées pour maintenir la cohésion des réseaux. On se trouve dans une situation paradoxale : alors que le trafic de drogue est devenu, avec la migration clandestine, la seule alternative de reproduction élargie pour les petits tenanciers, la réalisation d'investissements productifs dans le secteur agricole demeure bloquée pour cette frange de la population et la crise de l'agriculture paysanne s'approfondit. Ce paradoxe n'est qu'apparent. Élevage extensif et trafic de drogue procèdent des mêmes logiques de contrôle de l'espace et des moyens de production. Leur monopole est à la source des rentes de situation et des mécanismes d'extraction du surplus agricole dont ont bénéficié les grands éleveurs au long de l'histoire agraire. L'organisation du trafic induit ainsi un renforcement des écarts d'accumulation et des processus de concentration de la terre et du bétail.

Cette situation nous amène à faire référence aux conditions macrosociales dans lesquelles se déroule le trafic. Les zones enclavées du Tropique Sec vivent depuis une quinzaine d'années en état de guerre. Les détections de cultures illicites ou les saisies de drogue par les forces de l'ordre sont systématiquement accompagnées d'une répression brutale et aveugle contre les localités les plus proches, suspectées d'abriter des trafiquants : vols, destructions, tortures, viols, assassinats, dont sont

victimes autant les voisins innocents que les délinquants, sont communs. Ces débordements en appellent d'autres : une partie de la production de drogue est troquée contre des armes dont les commanditaires du trafic font un commerce lucratif. La répression a également joué un rôle de sélection des structures clandestines qui organisent le trafic : les petits intervenants ont été neutralisés au profit de réseaux suffisamment puissants pour négocier des alliances avec les autorités administratives et politiques au long des routes d'acheminement de la drogue vers les États-Unis.

Cette insertion du trafic dans les structures locales de pouvoir a été favorisée par le repli de l'État, sous ajustement structurel au cours des années 1980. Ce retrait a eu une incidence directe sur la capacité du pouvoir central à financer et contrôler les réseaux clientélistes qui constituent sa base et a contraint l'État à une tolérance négociée vis-à-vis des acteurs qui pouvaient assumer partiellement le financement de ses relais locaux. Certains chefs du trafic se sont ainsi substitués à l'État paternaliste et au *caudillo* révolutionnaire comme figures autour desquelles se structurent les clientélismes et les représentations identitaires. Le développement du trafic dans le Tropique Sec s'est donc réalisé en prise étroite avec les structures locales de pouvoir, contrôlées par les grands propriétaires terriens et les grands éleveurs, suivant des modalités qui correspondaient aux intérêts de ces élites.

Quelles implications pour les politiques publiques ?

Au Mexique comme en Côte d'Ivoire, l'organisation de la production et du trafic de drogue semble répondre à un besoin, ressenti à différents niveaux des filières de production et des sociétés en crise, de pérenniser un environnement perçu comme sécurisant. Cet environnement était façonné par les mécanismes de régulation étatique et les institutions locales. Le retrait de l'État et la saturation des ressources locales ont remis en cause cette situation. Les conditions d'essor des production illicites dans les deux pays montrent que l'organisation du trafic reproduit certaines formes d'intervention de l'État et contribue à revitaliser des institutions locales et extra-locales en crise. Ces caractéristiques postulent un développement rapide du trafic dès lors que les politiques publiques contribuent à déstabiliser l'environnement des sociétés rurales. Elles posent également le problème de la légitimité de l'État vis-à-vis de sa base paysanne et des pouvoirs locaux confrontés au taris-

sement des sources de financement qui permettaient le fonctionnement des réseaux clientélistes. De fait, les réseaux clandestins tendent à se substituer à l'État défaillant dans les domaines de l'encadrement social, de la socialisation et de la redistribution, en reproduisant certaines formes d'organisation des systèmes politiques fondés sur l'État clientéliste (Rivelois, 1995).

De ce fait, l'organisation du trafic de drogue tend à confirmer la tendance à l'exclusion ou à l'intégration des processus de développement en cours. La différence majeure entre le cas du Tropique Sec mexicain et celui des fronts pionniers ivoiriens réside dans le fait que le développement économique suivi depuis des décennies est, dans le premier cas, de nature excluante, liée à l'élevage extensif, et débouche sur le monopole de la terre alors qu'il repose, dans le second, sur l'intégration du plus grand nombre à l'économie de plantation, en tant que producteurs de café et de cacao. La pérennisation, *via* le narcotrafic, des systèmes de régulation sociale dépend, dans une large mesure, de la possibilité donnée aux pouvoirs, tant à l'échelle locale qu'au niveau central, de capitaliser une partie des retombées du trafic comme source de légitimité.

La capacité des pouvoirs publics à intégrer le narcotrafic comme instrument de légitimité dicte dans une large mesure leur attitude dans le sens de la tolérance négociée ou de la répression, et détermine les expressions de cette dernière. Nous touchons là à une différence majeure entre les cas mexicain et ivoirien : on se trouve en présence de deux modèles distincts de régulation des marchés licites, qui déterminent largement les modalités d'organisation du trafic. En Côte d'Ivoire, l'accès aux marchés d'exportation est limité à un nombre réduit de filières, contrôlées par le pouvoir central ou par les grandes familles qui forment le premier cercle de l'État. Le développement du narcotrafic ne menace pas *a priori* le système centralisé de gestion des rentes. La répression répond davantage aux stratégies d'autofinancement des appareils policier et judiciaire qu'à une réelle volonté de canaliser la collecte primaire de marihuana ; ces conditions ne sont pas étrangères au fait qu'en apparence, aucune structure de type mafieux n'intervient en Côte d'Ivoire dans le trafic. Pour les paysans ivoiriens, l'engagement dans la production de marihuana peut, en conséquence, être transitoire et se limiter au saut d'accumulation qui permettra la reproduction élargie des exploitations.

Au Mexique en revanche, la frontière avec les États-Unis et l'intégration économique des deux pays sont propices à une démocratisation du trafic au détriment des groupes de pouvoir. La répression exercée au profit des acteurs qui financent les structures locales de contrôle politique contribue à affirmer les fonctions régulatrices de l'État. L'enga-

gement des paysans dans la sphère illicite est alors définitif, tout retrait étant sanctionné par l'élimination physique du contrevenant. La politique de répression a ainsi contribué à la sélection de structures mafieuses, articulées aux différentes composantes du parti officiel, les coups portés par les pouvoirs publics à ces structures suivant de près les mouvements de balancier imprimés par la lutte que se livrent ces différentes composantes pour la conquête du pouvoir central.

Dans le contexte d'affaiblissement des États patrimonialistes de type rentier, dont le Mexique et la Côte d'Ivoire constituent deux exemples achevés, le trafic de drogue apparaît comme un moyen, adaptable à presque tous les niveaux de la société, de stabiliser les institutions de régulation sociale. Il peut représenter un amortisseur de crise, le régulateur d'une transition douce face aux politiques de libéralisation. Mais il peut également constituer un obstacle majeur au succès de ces politiques, en légitimant et pérennisant le rôle des maîtres de clientèles et le système de redistribution centralisée des rentes. Une politique stricte de répression conduit par ailleurs, l'exemple des pays latino-américains le montre, à la constitution de structures mafieuses dont la capacité de pénétration du système politique et de la sphère économique légale est beaucoup plus grande.

14

Politique urbaine en Afrique : les normes en question

Alphonse Yapi-Diahou

Il sera question dans ce texte, des normes qui régissent la production des terrains des lotissements de toute origine et de toute nature où les lots sont, soit créés dans l'inobservance des procédures et règlements en vigueur, soit détournés de leurs affectations officielles. Elles concernent également l'environnement des villes – pris dans le sens de l'assainissement. Pourquoi s'attacher à ces deux aspects, devant ces organismes complexes que constituent les villes ? D'abord parce que les États, en légiférant sur le sol, ont toujours tenté de se doter de ce moyen, parmi d'autres, de contrôler le développement des villes (et de s'allier les forces qui y participent...).

L'appropriation ou non de ces normes par les nombreux acteurs participant à la production et à l'organisation des villes engendre des situations qui fondent la gestion de la ville sur plusieurs points. Par exemple, les friches induites ou les différentes utilisations de celles-ci exposent les villes à des problèmes d'environnement ou les accentuent ; des contraintes logistiques, techniques et financières seront à surmonter, pour désenclaver les quartiers et desservir les populations isolées du reste de la ville. Enfin, ces perturbations exigent des engagements spécifiques dont la tonalité n'est pas sans incidence sur le destin du processus démocratique : émergence de rapports nouveaux (conflictuels ou non)

avec les franges d'acteurs du développement urbain, producteurs de sol, acquéreurs de lots, administrations, gestionnaires des services urbains, agents du fisc, etc. Ces effets de l'inapplication ou du détournement des normes constituent donc un défi pour les municipalités, en ce qu'ils les invitent à explorer de nouvelles stratégies de développement urbain et à négocier l'élargissement de leur compétence : c'est le jeu du « quitte ou double ».

Éléments fondateurs de la production du sol

Le développement urbain, dans la plupart des villes africaines, est guidé par une variété de procédures et de règlements inscrits dans la continuité des dispositions de la période coloniale[1]. Les plans d'urbanisme et de lotissement définissent le cadre normatif du développement urbain à travers le choix des partis d'aménagement et l'établissement des servitudes, qui vont affecter l'utilisation des sols aux différentes échelles d'aménagement. Des servitudes *non aedificandi* grèvant plus spécifiquement les espaces réservés, les secteurs de sites classés, etc., vont exprimer les préoccupations environnementales[2] de la puissance publique. Y concourent, dans les zones constructibles, les servitudes qui précisent les types d'utilisation du sol, les dimensions des lots ou encore les alignements, la nature et le niveau d'équipement des lotissements, etc. Mais l'urbanisme de plan qui sert de référence à l'extension urbaine est peu utilisé dans les villes africaines. La préférence des acteurs, pouvoirs publics ou non, va plutôt au plan de lotissement, qui est abondamment utilisé. A tel point que le juriste P.C. Kobo (1987) définit dans le cas de la Côte d'Ivoire « de nombreuses villes et villages [...] comme étant la juxtaposition de lotissements opérés [...] en dehors de toute vision globale traduite par un plan d'urbanisme ». Sans occulter les autres raisons de ce succès, le juriste constate que les principes juridiques accordent, dans l'ordre de préséance établi par le droit de l'urbanisme ivoirien, la première place au cahier des charges de lotissement, devant les autres règlements relatifs à l'utilisation des sols. Tous les responsables de l'amé-

[1] Par exemple, en Côte d'Ivoire, avec la loi n° 62-253 du 31 juillet 1962.

[2] Ces préoccupations environnementales sont prises en compte dans une loi récente portant code de l'environnement (cf. loi n° 96 - 766) et dans une autre, plus ancienne, consacrée à la protection du patrimoine culturel, des sites et monuments (cf. loi n° 87-806 du 28 juillet 1987).

nagement urbain ne sont pas pour autant des partisans du lotissement. Certains se plaignent de cette extension, au coup par coup, par des lotissements pratiqués d'une manière anarchique, produisant une ville dépourvue d'infrastructures ; ils se posent donc en défenseurs d'un urbanisme de plan définissant le cadre de la ville sur le long terme (Dubresson, 1993).

La législation distingue trois types de lotissements, sans doute pour mieux répondre au succès de cette technique urbanistique : le lotissement public ou administratif mis en œuvre par l'administration d'État, le lotissement privé du ressort du secteur privé et le lotissement rural dont la maîtrise d'ouvrage incombe aux collectivités villageoises, en ville comme à la campagne[3]. Au demeurant, la législation foncière et la réglementation de l'urbanisme en vigueur préservent le rôle de l'État et des administrations déconcentrées, elles définissent le cadre d'intervention des différents acteurs et contrôlent leurs actions. L'ouverture d'un lotissement est ainsi assujettie à l'autorisation du ministère du Logement et de l'Urbanisme[4]. Juridiquement les collectivités décentralisées issues de la réhabilitation de l'institution communale depuis les années 1980 ne disposent pas de réels pouvoirs en matière de contrôle foncier. La loi les autorise tout au plus à concéder des terrains à titre précaire et révocable.

L'autre élément de la réglementation c'est la mise en valeur du sol. La loi ivoirienne assujettit l'accès au titre de propriété définitif à la mise en valeur du lot concédé. Jusque-là l'attributaire demeure bénéficiaire d'une concession provisoire, valable deux ans, comme au Gabon. Le contenu de cette mise en valeur, variable selon la nature de l'opération considérée et la catégorie de la population visée, est défini à la fois dans les servitudes d'affectation et d'utilisation des sols et, dans les secteurs constructibles, par la réglementation générale de la construction. Les préoccupations de sécurité et d'hygiène y sont très nettement marquées et se traduisent dans une série de recommandations sur les matériaux à utiliser (matériaux de caractère définitif), les bâtiments et leurs équipements, et de restrictions (interdiction d'utiliser des matériaux de récupération notamment les bidons, les tôles usagées, les planches et autres cartons bitumés). Ces préoccupations sont encore affirmées plus

---

[3] Cf. arrêté du 9 juillet 1936 ; décret n° 70-924 du 13 mai 1970 ; décret n° 77-906 du 5 novembre 1977. On se gardera toutefois de voir dans cette disposition un effacement de l'Administration. Voir sur ce point Yapi-Diahou, 1994.

[4] Ce ministère change constamment de dénomination au gré des remaniements ministériels et selon les pays. Ces changements sont globalement sans incidence sur les domaines de compétence de ce ministère : foncier urbain, urbanisme, construction, environnement.

récemment à travers le code de l'environnement, celui-ci étant plus axé sur la gestion des effluents, des déchets solides et ménagers et la maîtrise des eaux pluviales. La loi impose que soient collectés, traités et éliminés de manière écologiquement rationnelle tous les déchets, notamment les déchets hospitaliers et dangereux, afin de prévenir, supprimer ou réduire leurs effets nocifs sur la santé de l'homme, sur les ressources naturelles et sur la qualité de l'environnement. Elle soumet à autorisation préalable de l'autorité compétente certains modes de traitement, en particulier l'enfouissement dans le sol et le sous-sol des déchets non toxiques.

Concernant le champ des compétences en matière d'environnement, la loi portant réforme communale et les textes adoptés ultérieurement pour approfondir cette dernière, font des communes les principales organisatrices et animatrices de la gestion de l'environnement, sur toute l'étendue de leur territoire. Dans les domaines qui intéressent plus spécifiquement les ordures ménagères, les eaux usées et les eaux pluviales, leurs obligations sont sans ambiguïté. Ainsi, les communes sont responsables de la collecte, du transport et de l'élimination des déchets ménagers. Elles ont l'obligation d'élaborer des schémas de collecte et de traitement des déchets ménagers avec le concours des services techniques des structures compétentes. Elles assurent également l'élimination d'autres déchets qu'elles peuvent contrôler ou traiter, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites. L'article 67 fait obligation aux collectivités locales « d'avoir un plan de gestion de l'environnement, une ou plusieurs décharges contrôlées d'ordures ménagères, de veiller à enrayer les dépôts sauvages, et enfin, d'instituer une taxe de salubrité ».

Dans des termes analogues, est abordée la compétence des collectivités locales, concernant les eaux usées. L'article 70 reconnaît la compétence des collectivités aux côtés de l'État et de toutes les autres structures susceptibles de produire des effluents de nature à porter atteinte à l'environnement.

Les collectivités locales, en vertu des pouvoirs de police que leur confère la loi, ont toute la compétence nécessaire pour faire respecter ces dispositions et pour appliquer, le cas échéant, les sanctions et les pénalités prévues par les textes de référence cités plus haut.

Comme pour la production et la gestion des terrains à bâtir, les populations ne sont pas oubliées dans la gestion de l'environnement. Et ce, parce qu'elles sont, par leurs entreprises et leurs modes de vie, autant des producteurs de déchets et d'eaux usées que des victimes de l'érosion, de l'inondation ou encore des déficits en eau potable et du sous-équipement. Aussi sont-elles interpellées par diverses dispositions

réglementaires. C'est le cas du règlement général de construction[5] qui contient des dispositions relatives à l'équipement sanitaire des immeubles, au traitement et à l'évacuation des déchets, aux ordures ménagères. Les ménages comme les promoteurs sont tenus de les observer dans leurs réalisations immobilières.

Dans les faits, ni le délai de mise en valeur, ni les règlements généraux et les normes techniques en matière de construction, de protection de l'environnement et d'assainissement ne sont respectés. La richesse de la réglementation juridique et urbanistique contraste avec la pauvreté des dispositions et mécanismes de financement ou des instruments de contrôle technique. Les premiers instruments de financement de l'urbanisation – surtout de l'habitat – ne furent pensés qu'à la fin des années 1960[6]. Ceux adoptés par la suite sont plus ségrégatifs et nombreux sont les citadins qui n'y ont pas accès.

Dans le contexte d'une croissance urbaine rapide et soutenue du niveau de celle que connaît la Côte d'Ivoire, il paraît difficile de préserver la rigueur de la réglementation, surtout lorsque les capacités financières et techniques des institutions publiques sont fragiles. Ces décalages ouvrent la porte à toutes les pratiques d'acteurs qui favorisent, par exemple, la constitution des friches, attentent à la qualité de l'environnement et à la sécurité des citadins, avec des implications coûteuses pour les collectivités urbaines.

Les friches comme violation des servitudes et source des détournements

En 1987, dans les dix communes d'Abidjan, plus de 40% des terrains attribués depuis près d'une vingtaine d'années attendaient un début de mise en valeur (AUA, 1987). Une proportion de plus de la moitié des lots de la ville de Guiglo est détournée de sa destination

[5] Cf. arrêté n°1089 MCU du 22 novembre 1976 modifiant l'arrêté n° 356 MCU/CAB/DUA du 22 mai 1974 fixant les règles de volume, de distribution, d'utilisation, d'aération et d'équipement applicables à la construction d'immeubles de toute nature.

[6] Qu'ils consistent en des organismes bancaires comme la Bnec et la Bict, ou en des mécanismes de financement, ces instruments furent confisqués par l'État qui finança ses propres investissements, localisés à plus de 95% à Abidjan. Sur ces points, voir USAID, 1983 ; Contamin et Fauré, 1991 ; Paulais, 1995.

officielle, selon un texte inédit de B. Kadet (1997). En 1996, à Adzopé, plus de 95% des lots attribués dans les années 1980 et 1990 n'ont pas connu un début de mise en valeur. A cette même date, les 194 lots du lotissement initié par une mutuelle d'acquéreurs dans la commune Kassandé[7] sont en friche, trois ans après leur mise à disposition (Yapi-Diahou, 1996). Ces tendances ne sont pas particulières à la Côte d'Ivoire ; on les observe de manière générale en Afrique et la littérature abonde d'exemples de terrains laissés en friches (Piermay, 1993 ; Canel *et al.*, 1984). Les écarts aux normes sont encore plus fréquents dans les domaines des infrastructures d'assainissement, des équipements collectifs.

Résultant de la non-exploitation ou du détournement des servitudes, les friches restent rarement des terrains inexploités, quels que soient leur localisation ou le niveau de peuplement des lotissements dont elles procèdent. Quand elles ne sont pas construites, les parcelles sont érigées en décharges sauvages par les riverains déjà installés. Elles servent aussi de collecteurs d'eaux usées ; promeneurs et riverains y défèquent.

Dans les zones périphériques ou les espaces interstitiels, certaines étendues parcellaires servent de pâturages sauvages ou de support à une agriculture urbaine en manque de territoire (Affou,1998). Bien souvent encore, ce sont des gisements fonciers qui font le bonheur de citadins en quête de sol pour réaliser leur stratégie d'investissement : baraques d'habitation, gares routières, appentis d'artisans et autres étalages de commerçants se disputent ainsi des étendues de friches, au mépris des législations relatives à l'urbanisme, à la construction, à la protection des sites ou encore à l'environnement.

Les atteintes à l'ordre urbanistique se développent surtout dans les lotissements administratifs. Car ici, et en théorie seulement, les attributaires n'ont pas à redouter des menaces d'expulsion ou de déportation. En revanche de tels sentiments perturbent ici plutôt ceux qui s'installent, « au mépris du droit » des attributaires, sur des terrains que les urbanistes ont affectés à d'autres usages... Ces friches constituent bien un paradoxe devant « la phobie de la mise en valeur », une notion partagée par la quasi-totalité des acteurs urbains (Piermay, 1993).

[7] Kassandé est le nom d'emprunt donné à l'une des communes de cette ville, où les membres de la mutuelle promotrice du lotissement étudié ont plaidé pour l'anonymat.

La signification des perturbations de l'environnement

Comment interpréter la persistance des friches ? Deux explications essentielles reviennent dans la littérature, quels que soient les pays et les villes : la faiblesse du système institutionnel de financement[8] et le faible niveau des ressources des citadins. Ces deux situations condamnent une majorité d'acquéreurs de terrains à bâtir soit à différer indéfiniment leurs projets de construction, soit à ne faire aucun cas des normes officielles de construction et d'assainissement. Ces contraintes, celles de nature financière surtout, ont fini par s'enraciner dans les consciences, y compris dans les usages administratifs. Et l'Administration n'hésite pas à les invoquer pour justifier soit les mises en valeur tardives soit les constructions non-respectueuses des réglementations en vigueur. Mieux, les administrations sont amenées, comme en Afrique centrale, à admettre ces décalages entre l'attribution et la mise en valeur, voire même à les intégrer dans leur propre plan d'intervention, comme le fit la SETU à Abidjan (Yapi-Diahou, 1981).

Pauvreté financière et technique des institutions et précarité des équipements

Beaucoup de friches résultent des contraintes liées au relief des terrains lotis, dans un contexte de précarité financière et technique des institutions en charge de l'aménagement des villes. Des bas-fonds inondés difficiles à assainir, des cuvettes, des terrains à la topographie tourmentée (collines, fortes pentes, etc.) sont lotis sans que soient entrepris les travaux d'aménagement nécessaires pour réduire les inconvénients du site. Certains attributaires qui prennent conscience de l'ampleur de ces contraintes diffèrent donc la concrétisation de leur projet, attendant que soient effectués les travaux d'assainissement, la construction d'ouvrages de franchissement des cours d'eaux ou de contournement des massifs. Les terrains accaparés un moment sont ainsi laissés à l'abandon, par le fait que les lotissements sont sommaires et sous-équipés. Quand leur aménagement est différé pour des raisons budgétaires, ce sont des terrains qui sont pris d'assaut par l'habitat précaire (Yapi-Diahou, 1981).

---

[8] Même existant, le système de financement reste inaccessible à la majorité des citadins.

Mis à part quelques opérations d'envergure, dotées des grandes infrastructures de base sous la maîtrise d'ouvrage de sociétés publiques spécialisées, le lotissement est généralement réduit à un simple morcellement de parcellaire. Les voies sont plus souvent réduites à leur expression graphique et, dans le meilleur des cas, elles sont délimitées mais non tracées. De plus les réserves foncières destinées aux équipements ne sont pas toujours constituées, y compris parfois dans des lotissements publics. La construction des infrastructures viaires et des équipements collectifs, même si elle ressort dans les enquêtes comme un facteur d'intégration urbaine, n'est jamais ressentie comme une priorité, sauf dans quelques opérations immobilières issues de programmes bénéficiant d'appuis financiers spécifiques (SICOGI et SOGEFIHA à Abidjan ; SICAP à Dakar ; SIC à Yaoundé, etc.). Or, les organismes concessionnaires de services publics comme les transports collectifs, la distribution de l'eau potable, la fourniture de l'électricité ou la collecte des ordures ménagères assujettissent l'extension de leurs prestations soit au statut du sol, soit à la qualité du réseau de voirie. Même les services techniques des communes rechignent à « fréquenter » ces territoires. Les lotisseurs privés se déchargent sur l'Administration pour en déterminer les emprises, transférant à l'État et aux communes le financement des coûts de construction. De sorte qu'ici et là, certains lotisseurs, vendeurs de lots créés dans l'inobservance des prescriptions légales, ont prévenu leurs clientèles d'acquéreurs sur les risques de déguerpissement qu'ils pourraient subir « quand la mairie voudra faire un vrai lotissement et tracer les routes ». Tout au plus, la priorité des promoteurs du lotissement est accordée aux dessertes en électricité et en eau, lesquelles engloutissent l'essentiel des recettes des opérations (Yapi-Diahou, 1996).

Pluralité des acteurs et des intérêts catégoriels dans l'aména-gement urbain...

Le secteur privé institutionnel est très peu représenté dans l'activité de lotisseur, en dépit des possibilités que lui ouvre la législation d'une part, et des réorientations impulsées sous la « pression » des bailleurs de fonds d'autre part. La production et la distribution du sol urbain et, par conséquent, des friches constituent un domaine où perdurent les « rivalités » entre l'Administration et les détenteurs coutumiers de la terre ou leurs représentants. Quant au secteur privé, il se concentre sur la production de logements « clefs en main » pour les classes moyennes, profitant des nouveaux mécanismes de financement de l'habitat introduits à la suite des plans d'ajustement structurel (Yapi-Diahou, 1994 ;

Bergeron, 1991). Ces producteurs de terrain imposent les conditions de développement des villes dont ils dessinent ainsi la configuration.

Bien que les textes officiels en vigueur continuent de réserver cette compétence à l'État et à ses représentants territoriaux (les préfets et les sous-préfets), sur le terrain, la tendance est au transfert tacite de la conduite des lotissements aux collectivités locales. Les municipalités produisent et commercialisent désormais les terrains à bâtir, sauf dans les communes d'Abidjan où l'État tient à garder son monopole vieux d'une trentaine d'années. Juridiquement, de telles opérations constituent une entorse à la législation domaniale et foncière, dans la mesure où cette dernière n'a pas été modifiée. Elles témoignent néanmoins autant d'une grande flexibilité de la part des administrateurs territoriaux que d'une tolérance de l'État. Le foncier est, comme les équipements et l'assainissement, l'un des domaines où les opinions locales ont désormais investi toutes les équipes municipales des mêmes pouvoirs de contrôle et de la même préséance sur l'État – que l'on soit dans les métropoles ou dans les autres communes.

Comme dans la France d'avant la loi d'orientation foncière des années 1960, où les propriétaires terriens dessinaient les contours des villes, l'extension des villes en Afrique reste impensable sans l'association des détenteurs coutumiers du sol. Leurs terres servent de support aux actions des collectivités publiques ; en outre, ils initient et dirigent eux-mêmes des lotissements, sans rechercher l'autorisation préalable de l'Administration[9]. Ces lotissements ne sont possibles que grâce à la complicité que témoignent à leurs initiateurs, les acquéreurs de lots, certaines associations de « cadres ressortissants » et parfois des responsables locaux des affaires domaniales et urbaines, voire même des élus locaux. Il arrive que préfets et sous-préfets s'inclinent devant ces forces de pression, surtout lorsque la puissance publique, dans une attitude de défiance vis-à-vis du « droit » coutumier – de ses propres règles donc – condamne les paysans expropriés à de longues années d'attente, avant de solder les « indemnités » forfaitaires d'expropriation qui leur sont dues (Fadeuilhe, 1970). Le dynamisme de ces agents complices ainsi que la nature de leurs actions diffèrent d'une ville à l'autre. Il s'en trouve, parmi eux, qui interviennent comme lotisseurs des terres précédemment négociées auprès des détenteurs coutumiers. C'est le cas des fameuses « mutuelles de ressortissants », à l'exemple de celles rencontrées dans la commune de Kassandé. D'autres, plus nombreux, sont propriétaires immobiliers ou producteurs de friches.

---

[9] 63 % des extensions (1962-1975) de Daloa procèdent de lotissements non autorisés menés par des propriétaires coutumiers. C'était le cas de plus de 80 % de l'aire urbanisée de Ouagadougou, avant la révolution sankariste de 1984.

Par la politique du laisser-faire, les collectivités publiques se rendent donc complices des fabricants de friches et des contrevenants à l'assainissement de l'environnement et du cadre de vie citadins. A la vérité, l'État comme les communes y sont bien obligés. Car les technologies d'aménagement qu'ils peuvent contrôler, autant que les ressources financières disponibles, ne sont pas à la hauteur des prétentions urbanistiques légales, celles de l'État en particulier. En conséquence, dans tous les centres urbains, la filière privée non institutionnelle est seule à loger la quasi-totalité des citadins. Ce secteur étend même son influence aux aires d'activités – notamment celles du secteur artisanal – et à celles des locaux commerciaux, voire à celles des sièges de certaines administrations, dont il reste le principal pourvoyeur, hors des grandes métropoles. Aucune Administration ne peut donc prétendre imposer, dans des délais raisonnables, sa réglementation sans perturber durement les équilibres sociaux et spatiaux établis.

Les limites de la volonté de remettre en cause les attributions déjà effectuées (Piermay, 1993) sont indiscutablement établies. Aussi, le retrait des lots déjà attribués (au motif de l'inobservance des délais de mise en valeur) est-il rarement appliqué. Le problème des impenses est plus embarrassant pour l'Administration, car cela se révèle être la preuve d'un début d'intérêt du constructeur pour son terrain[10]. De plus, les citadins n'aiment guère prendre possession d'une parcelle précédemment attri-buée ; et ceci reste un argument supplémentaire pour limiter les retours au Domaine.

La lancinante question de la répartition des compétences entre l'État et les communes refait surface avec la gestion des friches urbaines, surtout s'agissant des conditions de leur élimination d'une part, et des conditions d'amélioration de l'environnement des villes d'autre part. Et pour cause, la majorité des lotisseurs non institutionnels considèrent leurs droits éteints sur les terrains qu'ils détenaient auparavant, dès la délivrance de « l'acte de vente » des lots. Ils laissent désormais les acquéreurs libres de se confronter à l'Administration publique et aux collectivités locales. La municipalité peut-elle adopter et exécuter une mesure de retrait (ou de régularisation) de terrains attribués par d'autres filières alors que ses compétences en matière de contrôle du sol sont juridiquement inexistantes. Dans le domaine de l'assainissement où leurs compétences semblent explicitement précisées par la loi, les municipa-

[10] L'investissement consiste en général en des fondations souvent de mauvaise qualité dont les plans ne conviennent pas toujours au nouvel acquéreur. Celui-ci, tenu de rembourser, doit aussi raser le travail réalisé, d'où un surcoût important !

lités se trouvent ballottées entre la modicité de leurs ressources, financière, technique et logistique d'une part, et leur propre « pudeur » d'autre part. Pudeur vis-à-vis des services techniques de l'État qu'elles évitent de mettre à contribution, soit dans la préparation des plans d'action, soit dans l'exécution ou l'encadrement de certains travaux sur le terrain (R.I.E.U., 1997).

Les coûts des entorses aux normes

Qu'ils résultent de l'inapplication de la législation foncière ou des réglementations de l'urbanisme et de la construction, qu'ils soient exploités ou non, les lots de terrain en friche induisent des coûts bien complexes. En plus de la dimension financière, ils revêtent des aspects politiques et institutionnels. Que dire alors des effets sur l'environnement et la santé des citadins ! Les collectivités en charge de la gestion des villes les redoutent autant que les citadins pris dans le piège des exclusions qui frappent les zones laissées en friche.

Quartiers sous-équipés, populations menacées d'expulsion...

Dans les lotissements publics, pour des raisons évidentes de coûts et de rentabilité de l'investissement, l'installation des services de base est différée : le silence sur les échéances tient lieu de règle, y compris dans les villes capitales où sont généralement concentrés tous les efforts. Dans les autres cas, et surtout s'agissant des quartiers constitués dans l'illégalité absolue, l'Administration invoque la préséance de la réglementation de l'urbanisme et des procédures foncières, pour écarter ces derniers du bénéfice des programmes publics d'équipements. Et pourtant, bien souvent, la qualité du bâti n'a rien à y envier à celle des programmes immobiliers subventionnés par l'État. Ainsi sanctionnés pour complicité avec les logeurs opérant dans les aires illégalement loties, ces habitants doivent s'accommoder d'un sous-équipement durable de leur cadre de vie.

Mais la contravention aux normes de l'urbanisme est dans bien des cas un alibi commode. Car le sous-équipement pénalise aussi des lotissements autorisés où la loi a pourtant été respectée. Les contraintes économiques qui, affectant les ressources des collectivités publiques,

limitent leurs capacités de financement constituent une cause significative du non-respect des règlements et des normes techniques. N'oublions pas non plus la population qui occupe l'espace considéré : ses positions dans la hiérarchie des revenus et des pouvoirs économique et politique demeurent autant de facteurs décisifs dans l'empressement (ou l'indifférence) avec lequel l'Administration réagit aux doléances persistantes des citadins pénalisés.

Que des parcelles en friche soient érigées en pâturage et voilà les voisins contraints d'entreprendre des aménagements, de redoubler de vigilance, pour préserver l'inviolabilité de leur domaine par les troupeaux. Mais les maladies qui guettent ces voisins par la proximité des dépôts sauvages et autres pâturages ne peuvent être sous-estimées. Dans une monographie de quartier, plus de la moitié des enquêtés établissent un lien direct entre la prolifération de certains agents pathogènes et l'insalubrité de leur cadre de vie, une insalubrité due à l'amoncellement des ordures (qui sont enlevées irrégulièrement) ou encore à la stagnation des eaux usées. On le sait, ces nuisances sont accentuées localement soit par le dénuement des ouvrages d'assainissement, soit par la vétusté ou l'inadaptation de ceux-ci aux charges démographiques de la ville ou du quartier considéré.

Les friches exercent un attrait comparable à celui des quartiers anciens délabrés des cités industrielles nord-américaines sur les trafiquants et autres délinquants. Il n'y a cependant de comparaison possible qu'en termes de pauvreté et de sous-équipements, car les populations des friches des villes africaines ne sont pas des « hordes » de trafiquants et délinquants ; elles ne sont plus ces masses de ruraux pauvres, fraîchement débarqués de leur campagne que la ville doit initier à « la culture urbaine ». Bien au contraire, ce sont des citadins à part entière, souvent engagés dans une course économique, suffisamment outillés en moyens de pression sur les collectivités publiques. Dans le cas présent, leur précarité juridique les conduit à multiplier les pratiques « hors normes », en matière de construction et d'assainissement. Malgré ce sous-équipement, les riverains ne désertent pas les lotissements. L'insécurité qui s'y installe accentue leur angoisse.

Les inconvénients liés au sous-équipement sont accentués chez les propriétaires et occupants de baraques par les menaces d'expulsion régulièrement proférées ou exécutées par l'Administration publique, en l'occurrence l'État – au nom de ses compétences sur le contrôle du sol.

Parmi les différents moyens d'éradication des friches et d'assainissement des zones affectées, le déguerpissement est, sans nul doute, celui qui expose le plus les municipalités à des confrontations plus ou moins dramatiques avec les populations sinistrées. L'État les exhorte à colla-

borer, notamment par l'animation des campagnes d'informations auprès de leurs administrés, afin de faciliter l'exécution des mesures d'expulsion. Mais d'un autre côté, alors que les moyens légaux de distribution de la terre leur échappent, c'est vers elles que convergent toutes les attentes des déguerpis acquis à la « culture du lot de recasement », instituée par l'État ivoirien. Voici donc les municipalités poussées à jouer la coercition, entre les intérêts de la puissance publique cramponnée à ses prérogatives foncières et ceux des citadins payeurs qui attendent des actes.

Les habitants et les communes comme payeurs

Dans un domaine sensible comme celui de la collecte des ordures ménagères, l'unanimité des observateurs est faite sur les difficultés qu'éprouvent les collectivités locales à assurer ce service de base. La prolifération de déchets et de poubelles sauvages à travers la ville, l'enherbement des sites et la dégradation généralisée des infrastructures collectives heurtent l'attention du chercheur qui y voit un signe du dysfonctionnement des services municipaux. En effet, la gestion des déchets concerne un domaine important des activités des communes. Et dans la plupart des villes de Côte d'Ivoire, leur élimination n'engloutit pas moins de 40 à 50% des budgets communaux ; tandis que la production des déchets dépasse 0,5 kg/personne/jour (Ori, 1997).

Les premières à supporter directement le poids de ces contraintes sont les populations riveraines des lotissements en panne de construction. Parfois elles redoutent, non sans raison, leur situation de citadins « oubliés ». Exclus des services publics et aux marges de la ville, ils paient par exemple l'eau potable dix fois plus cher que son coût officiel – soit par achat auprès d'un revendeur, soit par borne-fontaine ou pompe villageoise ou encore par un mode combiné. Situation encore plus difficile dans les villes sahéliennes comme Ouagadougou (Jaglin, 1995), ou même dans des villes équatoriales aux installations dépassées par la rapidité du croît démographique. Le prix de l'isolement est encore plus lourd dans le domaine des transports où l'état incertain de la voirie pousse les transporteurs privés à pratiquer des tarifs « incontrôlables » par les usagers comme par les autorités. Les habitants sont astreints à de longs trajets ponctués par de nombreuses correspondances, tout aussi onéreuses, pour emprunter les transports publics.

Les politiques de régularisation foncière et de restructuration actuellement en cours ne changent rien quant à leur situation de « payeurs ». En effet, la participation des populations « bénéficiaires »

demeure l'un des principes de base de ces orientations dont les terrains d'expérimentation ne sont autres que les quartiers démunis. Les établissements qui s'adressent aux franges aisées de la population, constitutives de la clientèle politique de l'État, n'exigent pas tant d'efforts ; ceux-ci étant financés entièrement ou en partie par la puissance publique.

Les victimes sont parfois les attributaires obligés de délaisser leurs lots dans les lotissements non équipés. Et, bien souvent, ceux-ci doivent solliciter l'aide des services de la mairie pour déloger des prostituées, des commerçants, des artisans mais aussi de simples habitants qui investissent illégalement leurs parcelles régulièrement acquises. En pareilles situations – où les retards de mise en valeur auraient dû être sanctionnés par des mesures de retrait –, nombreuses sont les municipalités qui prêchent la modération dans l'application de telles sanctions. D'autres prêchent le maintien des clandestins sur les terrains qu'ils ont parfois illégalement investis. La résolution de ces contentieux contraint les municipalités à trouver d'autres emplacements pour y installer les squatters. Plus lourdes de conséquences peuvent être les attentes de ces populations, à la fois banques d'électeurs et contribuables, qui attendent légitimement de bénéficier des prestations et services de la mairie.

Le corps associatif au secours des collectivités, des ménages et de la démocratie locale

Les conséquences des défaillances du système sont atténuées par les initiatives de la base[11]. Au cours des dernières années de crise, des associations aux statuts divers ont vu le jour. La plupart de ces associations sont créées par des jeunes sans emploi et souvent sans qualification et mobilisent ceux-ci sans distinction de sexe. Elles investissent les champs de compétence municipale et excellent dans des activités relatives aux travaux d'assainissement et d'entretien des espaces et infrastructures publics. Dans certaines communes, les coopératives s'occupent spécifiquement de la précollecte des ordures ménagères. Ailleurs, le cahier des charges des coopératives[12] énumère une gamme étendue et

[11] A Dakar, les habitants des quartiers ont ainsi mis au point un système autogéré d'évacuation des ordures ménagères permettant de les transporter jusqu'aux zones accessibles aux camions Sias où ont été créés des points de ramassage.

[12] Elles agissent sous contrat, pour le compte des municipalités ou de certaines administrations publiques.

variée de services : ramassage des ordures ménagères et des déchets solides, entretien des abords de rues, des réserves administratives et des espaces verts, nettoyage des caniveaux, des buses et des abattoirs, etc[13]. En d'autres endroits, ce sont des brigades de sécurité qui se constituent pour assurer le gardiennage des quartiers, devant le développement de la violence et de l'insécurité en milieu urbain. Mais des concours de l'État, au secours des collectivités locales pour la préservation de l'environnement, peuvent être signalés[14].

Par les initiatives qui les mènent à agir dans et sur les villes, ces jeunes accèdent à une échelle de valorisation statutaire et identitaire et d'intégration sociale. Leurs organisations, coopératives de précollecteurs et autres brigades de sécurité, s'imposent en tant que pouvoirs de fait ou en devenir. Ces pouvoirs, légitimés pour leurs fonctions sociales, peuvent s'ériger en contre-pouvoirs d'origine populaire par le jeu des revendications répétées. Alors, leur survie va de pair avec les pouvoirs qu'incarnent les populations qui leurs sont liées : la clientèle des abonnés aux prestations des groupements, celle qui pourvoit aux revenus des jeunes coopérateurs ; divers groupes de pression, agissant bénévolement dans les communes au profit des œuvres d'intérêt collectif, leur apportent appui matériel, financier, voire moral (Ori, 1997). L'irruption des organisations associatives dans le champ des compétences et des assignations institutionnelles est-elle porteuse d'un nouveau contrat social de participation populaire dans la gestion des municipalités ? Concernant plus spécifiquement les riverains des lotissements porteurs de friches, on peut redouter que l'existence des collectifs de précollecteurs ne les pousse à se désintéresser de la vie locale, résignés qu'ils sont à trouver dans ces organisations le substitut à l'acteur institutionnel. Que les brigades en question se conduisent en satellite de l'acteur municipal ou se détournent

---

[13] La rémunération des associations repose sur un accord formel contractuel avec la municipalité. Celle-ci budgétise le financement des prestations de la coopérative. Sous un aspect informel, les rémunérations proviennent des contributions directes des ménages abonnés aux prestations visées et concernent la majorité des associations. Mais les contributions sont dérisoires, donnant lieu à des rémunérations mensuelles de l'ordre de 2 000 francs CFA (au lieu de 10 000 à 25 000 francs CFA à Port-Bouët et Biankouma)...

[14] Depuis 1995, des contractuels payés sont mis à la disposition des communes par l'État, grâce à l'appui de la Banque mondiale et du BIT, et cela dans le cadre du programme des Travaux à haute intensité de main-d'œuvre (THIMO). Celui-ci constitue, en fait, l'un des volets du plan national pour l'environnement.

des missions qui fondent leur légitimité et leur existence suffirait à bloquer la vigueur du jeu démocratique local.

Tout aussi préjudiciable à la démocratie locale est la tentation d'une gestion clientéliste des friches urbaines et de l'assainissement, en particulier dans les lotissements illégalement constitués.

Pour une municipalité, le lotissement représente à la fois une promesse de renflouement des caisses, un enjeu social et politique. Une élimination des friches urbaines par le gel des projets de lotissement est hors de propos, de sorte que cette voie est inexplorée par la majorité des collectivités locales. Les mesures légales de retrait de lots ont donc du mal à s'imposer. L'une ou l'autre solution signifie, pour la collectivité locale, se priver du soutien des « victimes » de ses choix, notamment lors les joutes électorales : riches commerçants bailleurs de fonds des campagnes, tenants du pouvoir économique local et *lobbies* d'originaires.

Dans le contexte démocratique en construction, la lutte contre les friches et les atteintes à l'environnement pourraient commander deux types d'actions. Des taxes de sarclage appliquées aux pollueurs et propriétaires de friches pourraient avoir un effet dissuasif. Les ressources serviraient à financer le sarclage des lots non mis en valeur et à prévenir les exploitations les plus nuisibles à l'environnement (les décharges sauvages) des lotissements concernés. Il faut en convenir, de telles dispositions sont inapplicables si, en amont, les politiques urbaines restent molles et décalées par rapport à l'environnement économique des villes ou aux ressources monétaires disponibles dans les ménages. Trop de gestionnaires ignorent leur ville comme en témoigne le parcours des dossiers de demande de lots dans quelques communes : les conditions financières de mise en valeur des terrains demandés n'apparaissent pas ; les motivations des acquéreurs sont occultées ; les revenus du demandeur n'y figurent pas.

Privées de « compétences foncières », les municipalités n'ont ni les moyens financiers ni la logistique qui constituaient le trésor de guerre de l'État contre l'illégalité et les friches qui en découlent. A. Sawadogo et J.-F. Tribillon le savent bien. Aussi, le premier revendique-t-il pour les communes « la responsabilité foncière de leur espace de juridiction... ». Le second préconise « des logiques d'équipement pour leur tendance à préférer les espaces occupés aux zones en voie d'urbanisation. Les équipements de ces derniers sont déjà là... ». Le développement de la démocratie, qui ouvre la ville à tous les acteurs du jeu local, doit être un objectif permanent dans ces perspectives. La proli-

fération des associations de services et d'intérêt local depuis le rétablissement de la communalisation est significative. La consolidation de ces organisations y participerait et des plans de formation, permettant aux jeunes d'acquérir un savoir-faire technique et à leurs groupements d'avoir des compétences, seraient un bon moyen pour y parvenir. Tout comme la nécessaire ouverture à la collaboration en direction des services techniques de l'État, structures dotées de compétences techniques insuffisamment « exploitées » et disposant parfois de moyens logistiques adéquats (Travaux publics). Mais trop de pudeur, trop d'enjeux de pouvoirs condamnent maintes collectivités au bricolage et à l'inaction. L'enjeu de l'ouverture amorcée avec le corps associatif serait de rompre avec le bricolage qui trouve son explication dans le manque de formation, de compétence et de capital. Quelle crédibilité peut inspirer une association de précollecte incapable de traiter le volume croissant d'ordures ménagères, sa logistique reposant sur de simples charrettes ? Quelle est celle d'une coopérative qui ne remplit pas ses obligations en matière de rémunération de ses adhérents-employés ? Extension des friches, accentuation des pratiques de détournement des lots, développement des décharges sauvages telles sont les conséquences de la mort inéluctable des organisations désertées et discréditées par leurs appuis d'hier... On ne parle alors plus de normes.

15

Flexibilité du travail, pluralité des normes, accumulation du capital économique et du capital social

Trois raisons pour les politiques économiques de s'intéresser au secteur informel en Afrique

Jacques Charmes

Le concept de secteur informel a pris naissance au début des années 1970. Il sert à désigner les activités de petite taille essentiellement destinées à procurer des revenus de subsistance aux nouveaux citadins des métropoles du Tiers monde qu'un exode rural, amplifié par la modernisation, sinon par l'industrialisation, avait tendu à multiplier. Par la suite, la notion s'est étendue à l'ensemble des petites activités qui – du fait de leur origine traditionnelle ou de leur caractère récent et spontané – sont restées en marge des législations et des diverses formes d'enregistrement, notamment statistiques.

Mais on avait alors tendance à considérer ces activités avec une certaine condescendance doublée de tolérance : n'étaient-elles pas vouées à disparaître avec la modernisation, l'industrialisation et l'inéluctable généralisation du salariat ? Ce n'est que vers le milieu des années 1980, avec l'enfoncement de la plupart des pays africains dans des situations

de crise et le recours généralisé à des mesures d'ajustement, que la croissance de l'emploi dans le secteur informel devait être, non seulement, remarquée mais aussi plus positivement appréciée. La mesure du phénomène devenait donc un enjeu politique.

C'est la XV[e] Conférence internationale des statisticiens du travail qui devait, en janvier 1993, proposer les grandes lignes d'une définition statistique, permettant désormais de disposer de données relativement comparables et fiables : le secteur informel est constitué des unités économiques produisant des biens et services en vue de créer principalement des emplois et des revenus, travaillant à petite échelle, avec un faible niveau d'organisation et une faible division entre travail et capital, des relations de travail recouvrant étroitement les relations de parenté, personnelles, sociales, des relations souvent occasionnelles plutôt que permanentes, contractuelles et garanties. Ce sont des entreprises individuelles dont les actifs, les dépenses et les engagements sont difficilement dissociables de ceux du ménage de leurs propriétaires. Pour autant ces entreprises ne visent pas forcément et délibérément à se soustraire aux obligations légales, et sont distinctes de l'économie dite souterraine.

A partir de ces caractéristiques générales, une définition opérationnelle du secteur informel a été élaborée pour en permettre l'observation statistique dans les pays où de telles entreprises jouent un rôle suffisamment important en termes d'emploi et de contribution au PIB et nécessitent une prise en compte spécifique de ce secteur dans la modélisation macroéconomique et les politiques sectorielles (BIT, 1993a et b).

Grâce à cette définition qui a suscité un grand nombre de collectes et a permis une analyse comparative de collectes antérieures, on dispose aujourd'hui d'estimations assez nombreuses montrant qu'en Afrique subsaharienne (mais c'est aussi le cas dans d'autres régions du monde), les années de crise et d'ajustement, au cours des deux dernières décennies, se sont caractérisées par une augmentation des taux de chômage ouverts en milieu urbain d'une part, et corrélativement par une croissance des taux d'emploi dans le secteur informel.

En dépit d'une meilleure connaissance du phénomène, ou peut-être à cause d'elle, le secteur informel reste, dans la pensée économique courante, synonyme de sous emploi, de faible productivité et de faible rémunération, bref de pauvreté. On a montré ailleurs (Charmes, 1990 et 1996a) combien ces vues quelque peu simplistes étaient aujourd'hui dépassées, même si elles ont la vie dure.

Ces idées restent cependant profondément ancrées dans les mentalités. Du moins le secteur informel est-il assimilé à la **flexibilité**, terme aujourd'hui négativement connoté et critiqué en raison de son application à une ressource humaine qui ne devrait pas être traitée comme un

simple objet, mais comme un sujet de libre arbitre. La flexibilité représente néanmoins un avantage incontestable dans l'économie mondialisée contemporaine qui provoque une concurrence sans frontières et dans laquelle le secteur informel pourrait ne pas être qu'un simple handicap, mais bien un atout dont il convient de savoir jouer.

On ne saurait cependant s'en tenir à cette mesure de la flexibilité globale que représente la croissance même de l'emploi informel, pour rendre compte des divers aspects d'une flexibilité présentée comme une caractéristique intrinsèque du secteur informel. Sa flexibilité interne, qui se traduit par l'ambivalence des statuts professionnels sous lesquels exercent les actifs du secteur informel en est un aspect moins connu mais non moins important de même que sa flexibilité externe – terme par lequel on désignera ici le phénomène de la pluriactivité – qui a eu tendance à gagner toutes les sphères professionnelles au cours des années récentes. Or, ce sont là, entre autres, des aspects par lesquels s'exprime la pluralité des normes à la généralisation de laquelle contribue puissamment l'extension des activités informelles.

Source d'emplois et de revenus, le secteur informel peut aussi être une source d'accumulation du capital économique à travers ses microentreprises, et encore, et peut-être surtout, une source de capital social assurant une protection sociale d'un niveau – sinon d'une qualité – comparable à celui procuré par les systèmes de protection sociale des pays industrialisés.

La dynamique globale du secteur informel au cours des deux dernières décennies et ses principales caractéristiques

Le tableau 1 fournit les principaux éléments de la croissance de l'emploi dans le secteur informel dans les années 1980-90. Il illustre l'une des caractéristiques essentielles du secteur : sa flexibilité.

La flexibilité du travail dans le secteur informel est le plus souvent envisagée comme une flexibilité globale du secteur dans l'ensemble de l'économie. En période de crise – en phase descendante du cycle économique –, l'emploi dans le secteur informel augmente plus rapidement que dans les autres secteurs, limitant ainsi le rôle du chômage ouvert comme facteur d'équilibre sur le marché du travail. Cette flexibilité globale est largement illustrée par les estimations dont on dispose pour l'Afrique subsaharienne mais aussi sur l'Afrique du Nord, l'Amérique latine et l'Asie.

Tableau 1

Place du secteur informel sur le marché du travail des pays en développement

	Taux de croissance annuel		Taux de chômage	Taux d'emploi dans le secteur informel (1)	
	PNB/ hab. 1980-91	Pop. active 1981-90	urbain Années 1990	Années 1980	Années 1990
Afrique du Nord	1,0	3,0	15,8	38,8 (1)	43,4 (2)
Afrique subsaharienne	- 1,1	2,5	-	66,5 (1)	75,6 (2)
Mauritanie	-1,8	2,8	31,6	69,4	75,3
Sénégal	- 0,1	1,9	-	76,0	-
Mali	- 4,1	2,6	9,9	63,1	78,6
Niger	1,2	2,4	-	62,9	-
Burkina Faso	0,1	2,0	-	70,0	77,0
Tchad	3,8	1,9	-	-	74,2
Bénin	- 0,9	2,1	10,1	-	92,8
Guinée	-	1,7	12,3	64,4	71,9
Zaïre	-	2,3	-	59,6	-
Kenya	0,3	3,5	16,2	-	61,4
Mozambique	-1,5	-	-	-	73,5
Amérique latine	-	-	5,0	52,3	56,9

Sources : Charmes (1996 et 1998). (1) % de la population active non agricole ; (2) Il s'agit de moyennes arithmétiques non pondérées.

Globalement, le taux d'emploi dans le secteur informel de 11 pays d'Afrique subsaharienne est passé de 66,5 % de la population active occupée non agricole dans les années 1980 (entre 1975 et 1984) à 75,6 % dans les années 1990 (entre 1985 et 1994), soit une progression de 1 point par an, dans une période où la population active dans son ensemble croît au rythme annuel de 2,5 % et le PNB par habitant chute de 1,1 % par an.

Cette caractéristique anticyclique du secteur informel est bien connue. Elle signifie qu'en période de crise et d'ajustement, le secteur informel a pour fonction d'absorber une fraction importante de la main-d'œuvre excédentaire, issue de la simple croissance de la population active mais aussi du reflux du secteur moderne, et notamment du secteur public, que les programmes d'ajustement structurel ont visé à « dégraisser », « déflater » de leurs sureffectifs.

Les données sur la contribution du secteur informel au PIB sont beaucoup moins nombreuses et, sans doute, moins significatives. Si les conceptions ont profondément changé depuis le début des années 1970 et si des méthodes d'enquête adaptées ont été mises en œuvre pour mieux saisir les résultats des activités informelles, la « boîte noire » des comptables nationaux n'a pas toujours bien intégré les nouvelles données disponibles, de sorte que la part du secteur informel dans le PIB reste sans doute très sous-estimée. En outre, les évolutions ne sont pas significatives, car le suivi de ces activités n'est pas réalisé et les hypothèses d'évolution restent classiques qui l'alignent sur le *trend* de la croissance démographique ou de la croissance globale du produit, de sorte que cette part évolue peu à partir de l'estimation faite pour l'année de base.

Tableau 2

Part du secteur informel dans l'emploi et le PIB non agricoles de quelques pays africains

Pays (année)	% population occupée non agricole	% PIB non agricole	% PIB
Tunisie (1995)	48,7	22,9	20,3
Maroc (1986)	-	30,7	24,9
Bénin (1993)	92,8	42,7	27,3
Burkina Faso (1992)	77,0	40,0	24,5
Sénégal (1991)	76,0	40,9	33,0
Mauritanie (1989)	75,3	14,4	10,2
Tchad (1993)	74,2	44,7	31,0
Mozambique (1994)	73,5	44,8	38,9
Tanzanie (1991)	-	43,1	21,5

Sources : calculs de l'auteur à partir des données de comptabilité nationale. Voir (Charmes, 1998a).

Globalement anticyclique, le secteur informel comporte deux composantes – ainsi que le précise la nouvelle définition internationale adoptée en 1993 – dont l'une, les activités familiales de subsistance, est fortement anticyclique, et l'autre, les micro-entreprises, procyclique.

Cependant, cette flexibilité du secteur informel, qui se traduit par une croissance moins rapide des taux de chômage ouvert, ne peut totale-

ment empêcher la montée inexorable de ceux-ci, alors même que, n'étant pas indemnisé, le véritable chômage ouvert ne peut être qu'exceptionnel.

La dynamique du secteur informel s'est aussi traduite par un très fort développement de la pluriactivité, autre manifestation de la flexibi-lité de ce secteur. L'exercice, par les salariés du secteur moderne, d'activités dans le secteur informel est un enjeu important de la statistique du travail et de la compréhension des mécanismes de fonctionnement et d'équilibrage sur le marché du travail. La pluriactivité, longtemps conçue comme un élément de mesure indirecte du sous-emploi (visible et invisible), a changé de nature dans la période récente puisqu'elle est devenue une caractéristique de la population salariée employée à plein temps à titre principal. C'est un mécanisme qui a tendu à s'étendre à une frange importante de la population, quoiqu'en prétendent ceux qui veulent s'en tenir aux seuls résultats apparents d'enquêtes souvent peu convaincantes.

Le Burkina Faso apporte pourtant la preuve que la prise de conscience de l'importance d'un phénomène, trop souvent considéré comme non réellement mesurable, est un facteur capital du succès de sa mesure et de son suivi.

Habituellement, la pluriactivité ne dépasse guère les 10 à 15 % d'actifs dans les recensements généraux de population, recouvrant une caractéristique structurelle de l'emploi agricole et rural. Au Burkina Faso en 1985, ce taux atteignait les 25 % et on a montré par ailleurs (Charmes, 1996b) que la prise en compte de cette pluriactivité a transformé un secteur informel qui, à titre principal, était à dominante urbaine, masculine et tertiaire, en un secteur qui, en termes d'emplois et non plus d'actifs, devenait à dominante rurale, féminine et manufacturière.

Tableau 3

Évolution de la pluriactivité au Burkina Faso entre 1985 et 1994 (en %)

	1985			1991			1994-95		
	H	**F**	**Total**	**H**	**F**	**Total**	**H**	**F**	**Total**
Milieu urbain	7,9	7,0	7,6	15,4	12,1	14,3	-	-	18,3
Milieu rural	27,2	25,2	26,5	27,7	24,3	26,0	-	-	31,6
Ensemble	26,4	24,1	25,1	26,4	23,4	24,9	34,5	25,8	30,2

Sources : CHARMES (J.), 1996b, *Le secteur informel au Burkina Faso. Évolution sur longue période et suivi conjoncturel,* ministère de l'Économie, des Finances et du Plan, GTZ, 30 p.

Il est intéressant de voir sur le tableau 3 comment a évolué ce phénomène structurel au cours des dix dernières années.

Globalement, la pluriactivité a fortement augmenté au cours des années d'ajustement structurel, en venant à toucher 30,2 % des actifs en 1994-95 (contre 25,1 % en 1985). C'est chez les hommes que le phénomène a pris le plus d'ampleur (34,5 % en 1994-95 contre 26,4 % en 1985) et en milieu urbain où les taux ont plus que doublé (2,4 fois) en dix années (passant de 7,6 à 18,3 % des actifs). Cette évolution traduit bien la transformation du phénomène de la pluriactivité au cours des années d'ajustement : l'entrée de plus en plus importante des hommes et des femmes des villes, et donc des salariés, dans la pluriactivité pour maintenir un niveau de vie menacé, alors qu'avant l'ajustement structurel (1985), le phénomène restait cantonné au milieu rural et à l'agriculture (la pluriactivité urbaine de 1985 est une pluriactivité des agriculteurs) où il recouvrait des comportements structurels et non conjoncturels.

Si l'on peut estimer qu'il s'agit bien là de formes d'adaptation à des situations de crise, on peut craindre que ces formes aient pris désormais une consonance structurelle à l'égard de laquelle les nouvelles politiques économiques risquent de rester démunies.

La dynamique du secteur informel est-elle synonyme de régression des revenus ou peut-elle être porteuse d'accumulation ?

La croissance de l'emploi informel – aussi bien en termes absolus que relatifs – amène à se demander si le processus est involutif, régressif, et conduit à un équilibre des revenus qui en sont tirés, au simple minimum requis pour assurer la subsistance.

Le fait est que si l'on compare cette évolution de l'emploi informel global avec l'évolution des PIB et notamment de la part du secteur informel dans le PIB (entre 25 % pour le Burkina Faso et 40 % pour le Bénin en 1992), on peut considérer qu'une masse toujours plus importante d'actifs génère un revenu, certes, non négligeable mais loin d'évoluer au même rythme. Mais une fois que l'on a critiqué l'insuffisance des méthodes d'estimation des comptables nationaux, que peut-on ajouter de plus qui ne soit pas une simple reconnaissance de l'extension prétendument inéluctable du sous-emploi et de la pauvreté dans un contexte d'ajustement structurel et d'ouverture au marché mondial d'économies trop fragiles ?

Comment le lourd handicap – que représenterait un secteur informel recouvrant les 2/3 ou les 3/4 de la population active et le quart ou la moitié du PIB – pourrait-il laisser place à une vision plus optimiste de son rôle pour l'insertion dans le processus de mondialisation et dans le maintien des niveaux de vie des ménages et leur adaptation à un univers globalisé ?

La croissance de l'emploi informel, qui a mis en lumière la flexibilité globale de ce secteur et son rôle d'absorption des surplus de main-d'œuvre sur le marché du travail, se traduit par des transformations importantes de ses caractéristiques structurelles : tertiarisation, féminisation, délocalisation, désalarisation relative, urbanisation.

Il n'est pas encore possible de documenter précisément ces évolutions, car ce n'est que depuis peu que certaines de ces caractéristiques peuvent être identifiées dans les statistiques grâce aux efforts suscités par la nouvelle définition internationale du secteur informel et par la prise en compte plus systématique du rôle particulier des femmes. Cependant, un certain nombre d'indices peuvent être cités.

Une part importante de la croissance de l'emploi informel est due, au cours des années d'ajustement, à l'entrée massive des femmes sur le marché du travail et c'est principalement dans les activités commerciales et dans les services que cette insertion s'est effectuée : la proportion des femmes est passée de 31 à 54 % dans le secteur informel du Mali entre 1976 et 1989, puis à 64% en 1994, et la part du secteur tertiaire dans le secteur informel est passée de 71 à 85 % en Mauritanie entre 1980 et 1989. Il s'est agi, dans nombre de cas, d'un transfert sur le marché d'activités cantonnées jusqu'alors dans la sphère domestique (et donc considérées par définition comme non économiques). Les effets de la crise et la chute du pouvoir d'achat liée aux politiques d'ajustement et à la dévaluation du franc CFA ont amené les femmes à commercialiser des produits et des services qu'elles fabriquaient ou rendaient jusque-là pour la simple autoconsommation de leurs ménages : vêtements, produits alimentaires transformés, plats préparés, etc.

Ces transferts sur le marché se sont opérés en milieu urbain, hors locaux (en restant à domicile ou en se postant dans les rues), en créant de l'auto-emploi ou des emplois familiaux plutôt que des emplois salariés et probablement en rendant invisible ou peu visible le fait que beaucoup de ces activités commerciales sont des activités manufacturières (transformation des produits agricoles, éventuellement cultivés dans des jardins familiaux, confection de vêtements, etc.) : la part des micro-entreprises et donc du salariat est passée de 18,5 à 13,1 % dans le secteur informel du Burkina Faso, entre 1985 et 1994-95, et de 18,3 à 10,4% entre 1989 et 1994 au Mali ; la part de l'emploi urbain dans le

secteur informel est passée de 52,4 à 56,3 % au Burkina Faso, au cours de la même période.

Du fait des caractéristiques de ces activités (femmes, domicile, rue, auto-emploi), les revenus qui en sont tirés sont souvent sous-estimés par des méthodes de mesure et des enquêtes qui restent orientées vers l'appréhension d'activités plus « traditionnelles » : les résultats de ces estimations mériteraient d'être plus souvent confrontés aux données d'autres enquêtes telles que celles sur les dépenses des ménages.

Tableau 4

Revenus des entrepreneurs du secteur informel
(en multiples du salaire minimum légal)

Pays	Villes	Année	Production	Commerce	Services	Ensemble	Commerce non sédentaire
Tunisie	Ensemble	1981-82	5,1 (3,0)	4,4 (2,6)	8,9 (5,2)	-	-
Mauritanie	Nouakchott	1977	5,8	-	6,0	5,9 (1,6)	-
Sénégal	Dakar	1977	-	-	-	1,5	-
Mali	Bamako	1978	5,8	-	5,1	5,4	-
Niger	Niamey	1982	8,8	6,2	8,7	7,7	4,2
Sierra Leone	Freetown	1978	2,5	1,9	2,3	2,1	-
Ghana	Kumasi	1976-77	6,5	-	-	-	-
Togo	Lomé	1977	3,6	-	2,9	3,2	-
Nigeria	Lagos	1978	-	-	-	-	2,6
Nigeria	Kano	1978	-	-	-	-	1,8
Cameroun	Yaoundé	1978	5,5	-	5,0	5,3	-
Centrafrique	Bangui	1982	4,3	1,3	2,7	1,7	-

Sources : Charmes J. (1990 ; 1994). En multiples du salaire minimum légal (entre parenthèses, en multiples du salaire moyen dans le secteur moderne).

Toujours est-il que ce gonflement du secteur informel peut se traduire par des niveaux de revenus en baisse par rapport à ceux qui avaient été estimés avant la période d'ajustement. Le tableau 4 montre que les revenus des petits entrepreneurs du secteur informel étaient, à la fin des années 1970 et au début des années 1980, couramment 2 à 9 fois supérieurs au salaire minimum légal (proportions à peine diminuées pour les petits vendeurs de rue de Niamey ou de Lagos). Parallèlement les

salaires versés par ces petits entrepreneurs étaient proches du salaire minimum légal (tableau 5). Il est vrai que ces résultats s'appliquent à la frange supérieure du secteur informel, c'est-à-dire à des micro-entreprises et entreprises familiales dénombrées par des recensements d'établissements, laissant de côté les travailleurs à domicile notamment ; pourtant, les chiffres sur les vendeurs de rue sont particulièrement significatifs de la sous-estimation systématique dans laquelle on a tendance à cantonner ces activités.

Tableau 5

Salaires moyens versés par les entrepreneurs du secteur informel. Apprentis et aides familiaux exclus

Pays	Villes	Année	Production	Commerce	Services	Ensemble
Maroc	Ensemble	1988	0,9	0,6	1,1	-
Tunisie	Ensemble	1981-82	1,2 (0,7)	-	-	-
Mauritanie	Nouakchott	1977	1,4	-	1,9	1,7
Mali	Bamako	1978	1,8	-	1,2	1,5
Niger	Niamey	1982	1,2	0,8	0,8	1,0
Togo	Lomé	1977	1,1	-	1,0	1,1
Cameroun	Yaoundé	1978	1,4	-	1,4	1,4
Tanzanie	Dar es Salam	1982	0,9	-	-	-

Sources : Charmes J. (1990 ; 1994). En multiples du salaire minimum légal (entre parenthèses, en multiples du salaire moyen dans le secteur moderne).

Les quelques estimations dont on dispose aujourd'hui montrent que ces proportions – même si elles ont diminué – restent en faveur des revenus de l'informel. Mais ici encore, on notera que ces chiffres plus récents s'appliquent à une couverture plus large des activités informelles. Le tableau 6 en fournit quelques indications.

Sans doute, peut-on faire justement valoir à ce sujet que les écarts de revenus sont en général très importants et la médiane peut se situer loin en dessous de la moyenne, mais ces écarts se réduisent lorsqu'on reste au niveau d'une activité économique homogène, les plus importants écarts existant entre certaines activités commerciales (comme la vente de fruits et légumes) et les activités manufacturières (comme l'ébénisterie) ou les services.

Tableau 6

Revenus moyens des entrepreneurs et salaires moyens versés dans le secteur informel (en francs CFA et en multiples du SMIG)*

Pays (année)	SMIG	Revenu mensuel de l'entrepreneur	Salaire moyen mensuel (aides familiaux et apprentis exclus)
Maroc (1997)	1 510	2 492 (1,7)	1 556 (1,0)
Bénin (1992) ensemble	13 904	41 412 (3,0)	23 216 (1,7)
ambulants	-	23 901 (1,7)	-
Burkina Faso (1988)	22 653	75 100 (3,3)	24 000 (1,1)
Mali (1996)	20 965	120 757 (5,8)	18 038 (0,9)
Niger (1995)	18 000	26 360 (1,5)	-
Gabon (1985)	117 400*	184 400 (1,6)	97 300 (0,8)**

Sources : calculs de l'auteur sur la base des enquêtes suivantes : Maroc : enquête sur le secteur informel localisé en milieu urbain, ministère de l'Habitat, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, EDESA, 1997 ; Bénin : recensement et enquête sur le secteur informel urbain, PEESI, BIT-PNUD-INSAE, 1992 ; Mali : enquête nationale sur le secteur informel, Observatoire de l'emploi et de la formation, 1996 ; Niger : enquête nationale sur le secteur informel, PNUD-DNSI, 1995 ; Gabon : étude PME PROMOGABON, 1985 ; Burkina Faso : estimations du BIT, 1985.
* En dirhams pour le Maroc ; ** pour le Gabon, on a pris comme base de calcul le salaire moyen dans les PME du secteur formel.

Mais même si l'extension de la mixité des revenus et de la pluri-activité (exemple du Burkina Faso) brouille une image duale (même si elle ne se veut pas dualiste) qui rend l'analyse plus complexe, pourquoi n'y aurait-il pas, dès lors, une accumulation productive dans le secteur informel ? Et pourquoi les discussions sur le niveau des revenus tirés des activités informelles en viennent-elles à considérer qu'il y aurait, pour le secteur informel, une quasi-impossibilité intrinsèque d'être porteur d'accumulation ? En insistant sur l'aspect improductif des dépenses de consommation, de solidarité communautaire, en soulignant le caractère social ou politique de l'investissement, les socio-économistes en sont venus à nier la possibilité même d'une accumulation productive, même si l'existence d'entrepreneurs dynamiques est admise.

A cet égard, les débats ont repris récemment autour de la thèse du chaînon manquant (« missing middle »), de l'absence de secteur intermédiaire.

A la fin des années 1970, John Page et William Steel avaient documenté la thèse du « missing middle » en montrant l'inexistence statistique d'entreprises de taille intermédiaire en Afrique sub-saharienne. Selon eux, on observait une répartition bi-modale de l'emploi dans les pays en développement : un grand nombre d'emplois se concentrait dans les entreprises de petite taille, un grand nombre dans les entreprises de grande taille, et entre les deux, le secteur intermédiaire manquait à l'appel. Interprétant en dynamique cette donnée statique, ils en avaient conclu qu'il n'y avait pas de solution de passage du secteur informel vers le secteur formel et que les potentialités d'accumulation étaient extrêmement rares dans les entreprises informelles.

Tableau 7

Le segment des micro-entreprises dans le secteur informel (en % de l'emploi informel total)

Pays (année)	Micro-entreprises	Emploi manufacturier
Tunisie (1980)	36,4	51,3
Tunisie (1989)	42,5	48,6
Tunisie (1995)	55,4	47,4
Algérie (1985)	33,0	25,8
Burkina Faso (1985)	18,5	29,3
Burkina Faso (1995)	16,6	31,8
Mali (1989)	18,3	47,4
Mali (1994)	10,4	-
Tchad (1993)	7,3	12,2
Sénégal (1980)	5,0	16,9
Bénin (1993)	5,0	-
Guinée (1991)	5,0	37,2
Amérique latine (1995)	22,5	-

Sources : Charmes, 1996a.

On a pu démontrer pour la Tunisie (Charmes, 1984) – où un recensement d'établissements, réalisé au niveau national en 1982, avait permis de reconstituer les entreprises à partir de leurs établissements – que cette thèse relevait d'une illusion statistique. En émettant l'hypothèse que, dans le secteur informel, le local correspond à l'entreprise, le statisticien d'enquête et, à sa suite, l'économiste analysant les résultats

des enquêtes négligeaient l'existence d'un secteur de petites et moyennes entreprises de taille intermédiaire (employant 10 à 50 personnes) constituées de petits établissements employant moins de 10 personnes. Représentant 16 % de l'emploi total et 21 % du nombre d'entreprises, ce secteur intermédiaire se caractérisait par un mode de croissance graduelle, c'est-à-dire par multiplication des petites unités : leur agrégation se traduit par des formes de croissance horizontale, verticale, par diversification ou intégration amont et aval des activités : bref une croissance qui permet de maintenir les modes traditionnels de gestion de la main-d'œuvre et du capital, tout en restant peu visible vis-à-vis d'une administration en principe toujours prompte à formaliser les dynamismes apparents.

Sa mise en évidence reste cependant difficile en raison d'un état civil embryonnaire (qui rend délicate l'identification des raisons sociales des entrepreneurs individuels), mais la littérature abonde sur le dynamisme des entrepreneurs africains (Ellis et Fauré, 1995).

Cependant d'autres méthodes peuvent être utilisées pour débusquer le secteur intermédiaire : la mesure de l'emploi dans le segment des micro-entreprises du secteur informel (c'est-à-dire celles des entreprises informelles qui emploient des salariés) montre son importance dans certains pays, et sa faiblesse dans d'autres (tableau 7 ci-dessus).

Mais si l'on en vient à reconsidérer les potentialités d'un tel secteur intermédiaire, on n'en continue pas moins à penser que nombreux sont les obstacles – pas seulement institutionnels, mais aussi et peut-être surtout socio-économiques – à une véritable accumulation du capital dans le secteur informel. Le renouvellement de la pensée sur le capital social a cependant donné une tournure plus positive à ces réflexions.

Les dépenses de solidarité communautaire et le capital social

Le renouveau de la réflexion sur les dépenses de solidarité communautaire et le capital social intervient dans un contexte particulier où l'emploi évolue vers une plus grande flexibilité, un chômage étendu et croissant, une participation accrue des femmes au marché du travail, ais aussi une redéfinition du concept d'activité et de sa conception habituelle par le plus grand nombre, bref par une confrontation entre les tenants d'un Welfare et ceux d'un « Workfare ». Parallèlement, les statistiques disponibles montrent à la fois une extension et un approfondissement de

la pauvreté, un élargissement et une diversification du secteur informel et des emplois précaires.

Dès lors, une réflexion s'avère nécessaire sur les nouveaux ressorts ou plutôt sur les ressorts ignorés – ou jusqu'ici sous-estimés – d'économies ainsi caractérisées : le capital social et les formes de solidarité communautaire.

Le capital social apparaît en effet comme un maillon essentiel et critique des stratégies de lutte contre la pauvreté et de développement économique durable. Compris comme l'ensemble des relations sociales et des réseaux, normes et valeurs qui conduisent à la cohésion sociale, à la coopération et à la réalisation d'objectifs et d'intérêts, ce concept a inspiré, depuis le milieu des années 1970 et à la suite de sa prise en compte dans la théorie économique par G. Becker (« théorie des interactions sociales »), de nombreuses recherches au niveau microéconomique dans le cadre d'études sur les conditions de vie des ménages, qui ont montré son rôle critique sur les niveaux de productivité, d'investissement, de confiance et de stabilité sociale. L'enjeu est aujourd'hui d'en proposer une quantification et une analyse comparative, au niveau national et international, à travers une modélisation de son impact sur la croissance économique et la distribution des revenus.

Le capital social peut être mesuré et analysé à travers les transferts privés (inter ou intra-générationnels) et leur place dans la formation des revenus des ménages, le temps consacré à la socialisation et à ses diverses formes, et d'une façon générale, la participation à des réseaux, familiaux ou non et l'appartenance à des associations. L'idée est de parvenir à une estimation du stock de droits et obligations capitalisés à un moment donné sur d'autres personnes afin de mesurer « l'interaction sociale » dans le cadre d'une économie politique de l'altruisme, déjà explorée (voir, par exemple, Mahieu et Rapoport, 1998).

On s'intéresse (Mahieu, 1990 ; Ndione, 1995) aux mécanismes de solidarité communautaire qui permettent aux membres vulnérables ou nécessiteux des familles élargies, des lignages ou des groupes ethniques, de bénéficier de l'accueil et de la protection (sociale) de ceux qui, aînés ou membres de la communauté qui ont « réussi », peuvent ainsi entretenir ceux qui sont dans le besoin.

Si, pour certains, cette forme de solidarité prend des aspects de parasitisme aux effets négatifs (annihilation de l'initiative privée et de l'incitation à accroître ses gains, puisque plus les gains augmentent, plus les demandes d'aides se multiplient), pour d'autres ces processus ne sont pas loin d'être idéalisés et représentent la prise en charge familiale d'une protection sociale que l'économie publique n'a guère su étendre au-delà d'une minorité de salariés.

Une relecture récente de ces relations à double sens permet de renouveler les réflexions sur ce sujet. Au moment où les systèmes de protection sociale sophistiqués auxquels sont parvenus les pays du Nord (européens en particulier) sont menacés d'implosion sous le double effet des déficits et du chômage d'une part, de la mondialisation d'autre part (qui a inexorablement tendance à aligner les coûts de la main-d'œuvre sur des niveaux moins élevés, du fait de la concurrence des pays du Sud et des délocalisations ou du développement du travail de sous-traitance à domicile), au moment où de nouvelles solidarités sont en voie d'émerger et en situation de se substituer partiellement à la protection étatique, on prend conscience que ce modèle n'est plus présentable, ni même acceptable pour des économies du Sud exsangues, faiblement salariées et où des solidarités familiales, d'origine traditionnelle mais profondément transformées, ont perduré et ont survécu en dépit de la crise qui les a mises à rude épreuve.

On réalise, par ailleurs, que ces transferts sociaux – intra et intergénérationnels, entre ménages ou intra-ménages – désormais mesurés, avec plus ou moins de bonheur par les enquêtes sur les conditions de vie des ménages sont signes de précarité, lorsque les montants reçus sont importants, de puissance sociale lorsque les transferts versés sont élevés. Il convient d'ailleurs de parler ici de transferts nets, puisque le capital social pourra se mesurer sous le double aspect du total des transferts versés et reçus (surface sociale) et de l'importance des transferts nets versés (profondeur).

Étant donné qu'il y a corrélation entre une valeur élevée de ces deux indicateurs et le niveau des revenus et du patrimoine, on est fondé à parler d'un capital social qui conditionnerait – sinon engendrerait directement – une production élargie. Un capital social qui consisterait en la possibilité de mobilisation de réseaux étendus de dépendants, fournissant une main-d'œuvre bon marché ou gratuite, ou des services non rémunérés directement.

Mesurer le capital social constitue désormais un objectif des analyses d'enquêtes auprès des ménages ; de ce fait, il ne peut se mesurer qu'à l'échelle du ménage dans son ensemble et n'a donc de signification que par rapport au chef de ménage lui-même à propos duquel on confrontera le niveau dudit capital avec les résultats de l'activité économique du ménage. Les transferts nets (versés > reçus) sont en principe un indicateur synthétique de la situation. Il faudrait aussi y rajouter sans doute des indicateurs plus qualitatifs comme le nombre de personnes accueillies de l'extérieur (et pour quelle durée effective ou prévisible) comparé au nombre de personnes envoyées à l'extérieur (comme cela a été fait dans l'enquête permanente du Bénin), le nombre de repas servis

en sus des membres habituels du ménage (question classique des enquêtes budget-consommation), etc.

Il est intéressant d'observer qu'au Tchad (enquête Ecosit), les transferts sociaux privés ont représenté en 1996 entre 20 et 25% du niveau global des revenus, soit un taux proche de celui auquel s'élèvent les prestations sociales (hors santé) en Europe (29,9% en France, 23% au Royaume-Uni), comme s'il existait une sorte de taux d'équilibre moyen à la formation duquel contribueraient de façon complémentaire le secteur public et le secteur privé (sous des formes différentes pour ce dernier, selon les sociétés).

Tableau 8

Part des transferts et des revenus du secteur informel dans les revenus des ménages tchadiens en 1995-96

Revenus	N'Djamena	Moundou	Sarh	Abéché	Tchad	Rural	Urbain
Agricoles	1,1	1,7	3,0	7,6	21,4	34,6	3,5
Salaires	26,6	25,3	22,2	14,2	10,5	0,9	23,6
non monétaires	0,4	3,2	1,8	5,4	15,7	25,1	2,8
de la propriété	9,5	6,0	14,2	3,3	4,5	1,5	8,6
du secteur informel	37,6	47,8	27,0	35,1	28,3	22,2	36,7
des transferts	24,6	16,0	31,8	34,4	19,6	15,7	24,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : DSEED : enquête sur la consommation et le secteur informel au Tchad (ECOSIT), 1995-96.

Ces mesures par les transferts restent évidemment des approximations parce qu'elles portent sur les ménages ou sur les individus et que leur agrégation au niveau de l'ensemble d'une société ou d'un pays ne va pas sans poser de problèmes ; parce qu'elles portent sur des flux annuels qui peuvent être variables d'une période à l'autre et que c'est donc une hypothèse nécessaire que d'admettre que l'agrégation de flux annuels individuels ou au niveau du ménage constitue un capital social.

Pourtant, c'est bien la perspective poursuivie par les travaux de recherche empiriques menés sur un tel objet : le montant du capital social accumulé par un individu, un groupe social, une ethnie ou une société, voire un pays, est-il un facteur explicatif – et dans quelle mesure – des résultats économiques atteints par cet individu, ce groupe ou ce pays (fonctions de production) ou encore du bien-être de cet individu ou de ce groupe dans le cadre d'une solidarité sociale (fonction d'utilité) ?

L'importance même de cette solidarité, que l'on prétend parfois déclinante, permet de comprendre – au même titre que le potentiel d'accumulation – l'intérêt des pouvoirs publics pour un secteur et des comportements qui restent en marge de leur action.

Pluralité des normes et politiques publiques

S'il est un domaine où l'on peut considérer que la pluralité des normes a élu domicile et exerce son empire, c'est bien celui du secteur informel, au point que l'on pourrait même admettre qu'il en est venu à imprégner le secteur formel.

C'est le domaine de la pluralité des normes à plusieurs points de vue : les réglementations d'ordre fiscal, social et économique n'y sont pas ou peu appliquées, les statuts d'emploi y sont hybrides et ambivalents (le petit entrepreneur est également souvent un salarié du secteur formel, les salariés sont souvent payés à la tâche ou au pourcentage et peuvent travailler pour leur propre compte dans l'entreprise même, les apprentis peuvent également s'initier au travail à compte propre) et la reconnaissance de la « perruque », c'est-à-dire de la possibilité pour le salarié d'utiliser pour son propre compte les produits, les services et l'équipement de l'entreprise qui l'emploie, déteint naturellement sur le secteur formel, qu'il soit public ou privé.

On insistera plus particulièrement ici sur le premier de ces aspects : le non-respect des législations en vigueur et sur les paradoxes qui en résultent du point de vue de l'État et de ses interventions.

Pourquoi et comment, en effet, l'État en est-il venu à s'intéresser et à vouloir intervenir sur un phénomène qui est la propre négation de ce qu'il représente, la négation de son rôle éminent et l'image même de l'impuissance des réglementations qu'il édicte et du rôle qu'il s'attribue dans le développement ? Le discours du directeur général du Bureau international du travail devant la Conférence annuelle en 1991 résumait bien l'état de la question : le dilemme du secteur informel résulte de ses

fortes potentialités de création d'emplois, associées à un faible degré de respect des normes internationales du travail.

S'il est vrai que les activités économiques informelles sont licites (se distinguant en cela de l'économie souterraine) mais non enregistrées, on peut considérer que le non-enregistrement n'est pas alors synonyme d'illégalité, mais simplement signe de l'incapacité d'une administration à étendre ses prérogatives ou à faire appliquer ses règlements à l'ensemble des populations auxquelles ils s'adressent.

En Afrique particulièrement, les nouveaux États indépendants ont souvent emprunté à l'ancienne puissance coloniale des législations dont le moins qu'on puisse dire est qu'elles avaient toute chance de se révéler inadaptées. Elles pouvaient, certes, être envisagées comme des objectifs à atteindre, mais elles ne bénéficiaient pas de la légitimité que confèrent la durée et les pratiques séculaires. Ces législations avaient ailleurs – dans leur lieu d'origine, c'est-à-dire les pays industrialisés – puisé leur légitimité et leurs fondements dans une lente maturation faite d'interactions entre une évolution économique et sociale sur une très longue période et des règles élaborées et mises en place progressivement en fonction du degré de développement atteint et non sans possibilité de retour en arrière, volontaire ou non. Ainsi, dans des pays où ces lois et règlements ne bénéficient pas d'une profondeur historique suffisante, ils ne sont pas encore considérés comme des coutumes, habitudes ou obligations auxquelles nul ne devrait ou ne saurait se soustraire et que nul n'est censé ignorer : un petit artisan ou un petit vendeur créant son activité – *a fortiori* s'il est issu de l'exode rural – n'ira pas spontanément demander une autorisation à une quelconque administration ; c'est à celle-ci d'aller vers lui pour l'enregistrer et lui appliquer les taxes que prévoit la législation. Autrement dit, on se trouve encore, dans de nombreux pays en développement, dans une phase où l'administration est encore en train d'asseoir son emprise, avec de faibles moyens, et l'on ne saurait donc considérer comme illégales des activités économiques qui, par nature, n'ont rien de répréhensible. L'impôt ne serait donc pas « portable », mais bien « quérable », système qui favorise toutes les dérives que l'on a pu constater et qui ont, dans bien des cas, enlevé à l'État sa légitimité et l'ont transformé en prédateur sans contrepartie.

Durant les années 1960 et 1970, les États interventionnistes dans le domaine du développement ont défini des politiques, créé des obligations, imaginé des incitations et fixé des règles du jeu ; celles-ci devaient s'imposer à l'ensemble des agents économiques, mais leur complexité et leur inadaptation étaient telles qu'elles mettaient précisément hors-jeu la plus grande partie de ces agents que leur origine rurale inclinait à reproduire les formes d'organisation et de comportement qu'ils avaient prati-

quées jusque-là. L'État-arbitre admettait bien entendu cette situation, s'étant fixé pour objectif de faire entrer progressivement dans le jeu économique formel le plus grand nombre possible d'acteurs.

Durant toute cette période, on acceptait donc l'existence d'un secteur informel, voué à la disparition par absorption progressive dans l'économie formelle. Mais comme dans de nombreux cas, la plus grande partie de la population active restait en dehors de l'économie formelle, il fallut bien se préoccuper d'en mesurer les performances, même si l'on estimait qu'elles ne pouvaient être que très faibles.

Or, la mesure de l'économie informelle, tentée ces dernières années, amène précisément à comparer les résultats de ces deux secteurs de l'économie. C'est peu dire que les performances de l'économie formelle ont été décevantes. Elles l'ont été à un point tel que la plupart des pays se sont engagés – et pas toujours pour satisfaire aux exigences des institutions financières internationales – dans des politiques de liquidation d'entreprises, de dégraissage des effectifs, de déréglementation. Entre-temps, on s'était rendu compte que les agents économiques qui se situaient hors du champ de l'intervention étatique avaient fait preuve d'un réel dynamisme et l'on eut tendance à prendre ce secteur comme source d'inspiration pour définir des politiques de promotion de l'initiative privée.

C'est donc le modèle antiétatique, le secteur qui s'est développé en marge de l'intervention étatique ou même malgré elle, l'ignorant ou n'en bénéficiant pas, qui est désormais pris en exemple : comment s'étonner dès lors d'une pluralité (voire d'une confusion) quasi généraliséee des normes ? Mais pour autant, l'action de l'État doit-elle ou peut-elle se réduire à organiser le laisser-faire ?

Pourquoi intervenir en faveur d'agents économiques dont le dynamisme est avéré ? En formalisant ainsi le secteur informel, en le faisant entrer dans la norme, ne risque-t-on pas de provoquer des effets contraires ? Ne risque-t-on pas de faire disparaître les caractéristiques mêmes qui étaient à l'origine de ce dynamisme ?

L'intérêt actuel des théories et politiques de développement se concentre évidemment sur les micro-entreprises et plus particulièrement sur les micro-entreprises des branches manufacturières et des services : c'est en faveur de ce segment – dont on a vu l'importance relativement limitée en Afrique subsaharienne et que l'on estime procyclique – que sont conçues les mesures de promotion qui tiennent lieu de politiques du secteur informel. Mais les politiques s'intéressent aussi au secteur informel en ce qu'il constituerait la source principale de revenus pour les populations pauvres et vulnérables : les politiques de lutte contre la pauvreté comprennent ainsi des volets importants de promotion des activités génératrices de revenus.

La justification présentée en faveur de l'intervention est que, reconnaissant les potentialités que recèle le secteur informel, on veut s'efforcer de le faire bénéficier des avantages consentis au secteur moderne. Mais pour cela, il faut qu'il respecte un certain nombre minimal de règles du jeu. Et de ce point de vue, il faut bien dire que l'attitude des pouvoirs publics est ambivalente, pour ne pas dire ambiguë, et reste largement empreinte d'une volonté de contrôle et finalement de résorption. Certes, il s'agit de créer des emplois, de résorber le chômage des jeunes et de recaser les salariés licenciés des entreprises publiques ou privées, mais il s'agit aussi de renflouer des recettes budgétaires de plus en plus étriquées : bien que non enregistrée ou mal enregistrée, la richesse créée par le secteur informel est bien réelle et l'on souhaite la taxer à sa vraie valeur. En réalité, on comprend que les pouvoirs publics ne constituent pas une entité homogène qui parlerait d'une voix unanime et appliquerait une politique concertée : les ministères du Plan s'efforcent de concevoir les mesures susceptibles de créer des emplois, les ministères des Finances veulent élargir l'assiette fiscale, cependant que les ministères de l'Habitat et de l'Urbanisme établissent des schémas directeurs qui se traduisent par l'élimination de pans entiers de l'économie informelle sans se préoccuper de les recaser et que les municipalités et ministères de l'Intérieur nettoient les trottoirs de tous les petits vendeurs et petits métiers qui y prolifèrent.

Toute la question à résoudre revient à savoir si les avantages que tire le secteur informel de sa situation de non-enregistrement supplantent ou non les inconvénients liés à l'impossibilité de bénéficier des avantages consentis au secteur moderne, sachant que les avantages du non-enregistrement devraient être amenés à se réduire avec l'élimination de distorsions dont le secteur informel aurait tiré son dynamisme antérieur et que sont censées réduire les politiques d'ajustement structurel. C'est bien là l'enjeu des réflexions actuelles des théories et politiques de développement à l'égard du secteur informel.

16

Les dynamiques locales face aux interventions de développement

Nassirou Bako-Arifari et Pierre-Yves Le Meur

« Intervention de développement » : le « développement » est ici considéré de manière non normative, comme changement social, économique, technique impulsé de l'extérieur et dont le projet de développement constitue la forme paradigmatique. « Dynamiques locales » : l'expression se veut l'antithèse de celle de « sociétés (ou populations)-cibles », mettant l'accent sur les compétences sociales et les capacités réflexives des groupes destinataires des actions. C'est cette interaction entre un projet et les différents groupes d'acteurs locaux que nous allons explorer ici, en mettant à jour un certain nombre d'éléments empiriques récurrents qui la caractérisent en tant que situation sociale. La grille de lecture, théorie issue du terrain (Glaser & Strauss, 1967), qui émergera de ces analyses sera présentée en conclusion, ainsi que des éléments de réflexion quant aux implications pratiques d'une analyse processuelle et dynamique des projets, en termes de conception, de mise en place et de suivi-évaluation de politiques publiques. Parmi les éléments mis à jour par l'analyse et dont la pratique ne peut faire l'économie d'une prise en compte sérieuse, les phénomènes de pluralisme institutionnel apparaissent essentiels. L'expression renvoie au fait que l'espace social généré par une action de développement ne fonctionne jamais selon un jeu de règles clairement définies et acceptées par tous les participants, mais

qu'au contraire, règles et normes constituent des ressources utilisées dans le cadre de stratégies complexes. Leur interprétation constitue un enjeu autour duquel se nouent conflits, alliances et négociations. Les questions, soulevées par ces processus constitutifs des dispositifs du développement, fourniront un fil conducteur utile à l'analyse[1].

Rhétoriques et pratiques actuelles du développement

Les usages locaux des projets et, plus largement, des actions de développement, qu'elles soient conduites par des services étatiques, des organisations non gouvernementales ou des agences bilatérales ou multilatérales de coopération, ne sont pas indépendants de l'offre développementiste. Or, celle-ci a évolué. Un certain nombre d'expressions sont venues enrichir et infléchir la rhétorique du développement depuis une quinzaine d'années, s'inscrivant apparemment en rupture avec la conception centraliste, verticale et descendante qui avait prévalu dans les années 1960-70[2] : participation et *capacity building* (*empowerment*), lutte contre l'exclusion, décentralisation, *institution building*, développement local, gestion des terroirs et/ou des ressources naturelles. Marquant un changement d'orientation, cette floraison donne en même temps à penser qu'aucun nouveau paradigme fédérateur n'a émergé et que l'on assiste plutôt à des confrontations de conceptions et de pratiques, ou bien à une ignorance mutuelle entre celles-ci.

Contexte macroéconomique : décentralisation de l'aide au développement

Les années 1980 sont celles de l'ajustement structurel et de l'hégémonie néolibérale consubstantielle d'une idéologie antiétatiste (la rhétorique du « désengagement de l'État »). L'aide au développement s'est

---

[1] Une version longue de ce texte, développant en particulier les études de cas, est disponible sous le même titre, publiée dans la série des Working Papers on African Societies, n° 32, Berlin : Das Arabische Buch.

[2] Elle-même réaction à des approches plus participatives datant de la colonisation et plus précisément de la période d'*indirect rule* de l'entre-deux-guerres... (Chauveau, 1994 : 31 *sq.* ; cf. également Richards, 1985).

fortement transformée sous cette pression, contournant les États du Sud et empruntant des canaux de plus en plus diversifiés. Un des résultats de cette situation nouvelle a été le déplacement vers le haut, *i.e.* vers les institutions internationales du développement, des lieux d'élaboration des politiques économiques, aboutissant à une perte de souveraineté des États-nations. Le terme de globalisation est à cet égard trompeur, puisque l'on assiste plutôt à un rétrécissement des espaces de décision.

Parallèlement, cette période a vu la floraison d'une « société civile » rurale et urbaine, faite d'un foisonnement d'associations villageoises, groupements paysans, nouvelles églises, associations de ressortissants ou de développement, organisations culturelles, régionales ou ethniques, groupes de jeunes, ONG, etc., qui, entre autres choses, ont servi de relais aux bailleurs extérieurs dans leur stratégie de contournement et d'affaiblissement de l'État. Cette émergence d'organisations intermédiaires est pour une part liée aux processus de démocratisation qui ont touché de nombreux pays africains à la fin des années 1980, quoique avec des réussites contrastées. Elle est aussi l'effet des crises conjuguées de l'État (en particulier de ses volets sociaux et éducatifs), des dégraissages opérés dans les fonctions publiques et de la crise économique. La diversification des logiques d'investissement individuel dans les réseaux sociaux et les formes associatives (Berry, 1993) constitue une réponse à l'insécurité sociale et économique croissante. Enfin, la transformation du dispositif du développement a généré, comme réponse active et aussi sous des formes plus manipulatrices, de nouvelles formes individuelles et collectives d'intermédiation (cf. *infra*). Cela signifie que, symétriquement au déplacement vers le haut des lieux de décisions, s'effectue un déplacement vers le bas de l'articulation entre l'aide internationale et les « populations bénéficiaires ». Ce phénomène n'empêche toutefois pas que cette intermédiation puisse aussi s'effectuer à l'échelon des arènes politiques nationales (Bako-Arifari, 1999).

Participation ou « circuit courts », développement local ou décentralisation : des conceptions hétérogènes

Le discours participatif a émergé – réémergé en fait, mais l'amnésie est une caractéristique constitutive du monde du développement – dans les années 1980 et la forte polysémie du terme a permis sa rapide récupération par des institutions internationales aussi peu populistes que

la Banque mondiale. Cette polysémie est à la base de la rapidité de diffusion de cette innovation rhétorique au point que l'on peut, en première approximation, avancer que le développement est passé d'un paradigme dominant centralisé à un autre, participatif. Nous verrons toutefois, avec la notion de « circuit court », que cela n'est pas exactement le cas. Mais tout d'abord, faisons un sort à cette auberge espagnole de la participation. Elle est pour une part la reconnaissance des pratiques sélectives d'appropriation et de détournement des projets par les populations concernées (Olivier de Sardan, 1995 : 133-134). Cette reconnaissance s'est diffusée au sein des institutions internationales de développement sous la forme d'injonctions à la participation des populations comme condition nécessaire à la réussite d'un projet. Cette participation dont les contours restent souvent flous et le contenu ambigu (s'agit-il de contributions en travail, de cotisations, de participation à la conception ou à l'évaluation ? En fait tous les cas de figure se rencontrent) se double d'une reconnaissance nouvelle de l'hétérogénéité des sociétés visées par les actions de développement, au-delà des stéréotypes communautaires et égalitaires sur le monde paysan (Olivier de Sardan, 1995 : 55-75). Ceux-ci sont cependant loin d'avoir disparu des esprits des opérateurs du développement et l'hétérogénéité, lorsqu'elle est reconnue, est souvent exprimée en termes de catégories statiques plutôt qu'en termes de dynamiques sociales. Ainsi en est-il des approches « gestion de terroir » développées en Afrique francophone (Painter *et al.*, 1994). La lutte contre la pauvreté, dont les critères restent empiriquement peu fondés, et l'intégration des groupes vulnérables, également souvent mal définis, sont aussi devenues des préoccupations centrales des bailleurs de fonds (Chauveau, 1997), mais ici encore, avec des différences, très marquées, entre projets.

Cette reconnaissance réelle mais mal définie de l'hétérogénéité fondamentale des sociétés « à développer » s'est doublée d'une réflexion sur l'institutionnalisation de la participation, dont les termes d'*institution building*, développement institutionnel, *empowerment* et *capacity building*, appui à la société civile et *(good) governance* sont les « marqueurs ». Les grands thèmes de la gestion des ressources naturelles (gestion de terroir dans sa variante francophone) et de la décentralisation sont devenus les lieux de confrontation de modèles très différents malgré les ressemblances rhétoriques débouchant aussi parfois sur une remise en cause, implicite ou explicite, de la forme projet comme mode d'action le plus pertinent (mais aussi sur de spectaculaires retours vers le modèle le plus pur du projet). On peut ramener ce débat à celui entre partisans du développement local et ceux en faveur de la décentralisation.

Les premiers, sur la base d'un populisme idéologique prononcé (Olivier de Sardan 1995 : 97 *sq.*), misent sur les initiatives et les

capacités locales d'« auto-promotion » ou de « développement autocentré ». Souvent membres d'ONG du Nord comme du Sud, mais aussi présents dans les organismes internationaux, ils renforcent involontairement, sous couvert de participation, la multiplication des canaux empruntés par l'aide, l'émergence d'intermédiaires ou chaînes d'intermédiaires le long de ces canaux et la prolifération institutionnelle souvent observée (cf. *infra*). Les questions de la coordination des actions aux échelons régionaux et nationaux et de l'impact de ces microactions sur l'élaboration de politiques économiques et sociales sont en général évitées. Leur prise en compte constituerait pourtant un prolongement logique des approches *bottom-up* prônées. On assiste, en revanche, à la prolifération de bureaucraties villageoises qui deviennent souvent autant d'arènes de négociation de questions dépassant les fonctions spécifiques pour lesquelles ces instances ont été créées. Dans ce contexte, la décentralisation apparaît comme une technique de coordination de la circulation des ressources internes et externes selon des modalités moins sectorialisées et potentiellement de reconstruction ou réhabilitation de l'État.

Ce n'est pas forcément l'idée qu'en ont des bailleurs de fonds soucieux de promouvoir ce qu'ils voient naïvement et/ou hypocritement comme une technologie institutionnelle, politiquement neutre, de bonne gouvernance. Les dérives possibles sont nombreuses, du fait de la faible légitimité locale des États devant la mettre en place, alors que cette légitimité en constitue une condition nécessaire, en raison aussi des risques de centralisation communale aux dépens de l'échelon villageois (Blundo, 1998). La décentralisation peut donc aussi être vécue comme une nouvelle intrusion de l'État et ses instances, démocratiquement élues, risquent donc de venir renforcer la polycéphalie et le pluralisme institutionnel des arènes politiques locales.

Si la logique participative, que ce soit dans ses formes développementistes ou décentralisatrices, apparaît actuellement hégémonique, elle s'accompagne parfois de formes de reprise en main par les donateurs qui tentent de s'assurer un contrôle maximum du processus d'aide à toutes ses étapes, stratégie que J.-D. Naudet qualifie sur la base d'évaluations pour le Club du Sahel de « circuits courts » (Naudet, 1996 ; Jacob, 1998 : 124). Cette tendance se retrouve dans de nombreux projets, résultant souvent d'ajustements pragmatiques des bailleurs et opérateurs d'un projet face à des difficultés pour la plupart de nature politique (Ferguson, 1994 : chap. 7). Cette logique d'involution des projets – qui doit plus au bricolage qu'à la planification (cf. Long & van der Ploeg, 1989) – se retrouve dans de très nombreux cas et dans des contextes géographiques et historiques variés (Ferguson *et al.* 1993 ; Le Meur, 1995).

La conception d'un projet entre idéologie, politique et expertise

À l'hétérogénéité des modèles actuels des projets correspond une capacité d'improvisation et d'ajustement de la part des développés mais aussi des développeurs. Pluralisme institutionnel, non hiérarchisation et faible capacité de régulation ne sont pas l'apanage de l'espace social défini par la mise en œuvre d'un projet, localisé dans les sociétés du Sud. En outre, l'usage de l'expertise et des experts est à ce stade extrêmement ambigu. On peut suivre la très plausible hypothèse de James Ferguson, qu'il faudrait étayer empiriquement par une sociologie de l'expertise, hypothèse qui avance que les éventuelles contradictions entre rapports de consultants et études scientifiques indépendantes ne tiennent pas au fait que les premiers seraient des scientifiques de seconde zone mais plutôt à des logiques structurelles inhérentes au développement (Ferguson, 1994 : 25-73). Le moment de la conception est celui où le contenu de la participation est le plus clairement rhétorique, mettant essentiellement en scène les intervenants extérieurs (bailleurs multilatéraux et bilatéraux, ONG) et les bureaucraties, ONG et acteurs politiques nationaux du pays du Sud concerné, ainsi que les experts dont les cahiers des charges sont bien souvent autant de carcans idéologiques. Ce moment est celui, crucial, de la construction largement idéologique des catégories visées par le projet (Ferguson *et al.*, 1993) et du début de l'écriture de l'histoire officielle de celui-ci qui fait en général table rase des actions exogènes et initiatives locales antérieures (Bierschenk, 1988).

Par ailleurs, le moment de la conception présente la même inclination au pluralisme institutionnel et à la confrontation faiblement régulée (et hautement politique) des modèles de développement que les situations de projet que nous analyserons par la suite. Ce constat exclut d'emblée toute interprétation culturaliste ou essentialiste de ce pluralisme institutionnel (l'exception culturelle africaine... cf. ORSTOM, 1998 : 58). Le « projet-papier » résulte, de fait, d'un compromis laborieusement obtenu entre les institutions qui l'entreprennent. Bricolage institutionnel, pilotage à vue, confrontation de conceptions divergentes marquent donc aussi les phases de conception des projets de développement. Par ailleurs, le politique, essentiel à l'explication des « échecs » ou « réussites », est totalement évacué de discours qui se veulent essentiellement développementistes et techniques. La *good governance* constitue en quelque sorte le sommet actuel de cette manipulation et illusion technocratique. James Ferguson, dans le cas d'un projet de développement intégré mis en place par la Banque mondiale au Lesotho (Ferguson, 1994), a excellemment mis à jour le fonctionnement de cette machine à

dépolitiser que constitue le développement et, plus largement, cette tendance des politiques économiques, au sein desquelles les projets s'inscrivent de quelque manière que ce soit, à se vouloir apolitiques (Coussy, 1991).

Compétitions pour les ressources : le projet comme arène

Un projet de développement est conçu en fonction d'objectifs explicites passibles d'évaluations d'étapes ou finales. Celles-ci se font à l'aune des résultats attendus et sont souvent démunies face aux mécanismes d'appropriation, sélection, détournement d'actions, de sens, de ressources qui sont le quotidien de tout projet. C'est de ce quotidien des projets, les propres projets des différents acteurs impliqués, qu'il faut partir pour fonder une grille d'analyse apte à rendre compte des logiques à l'œuvre constitutives de l'économie politique d'un projet de développement.

Un élément essentiel est constitué par la catégorisation des groupes-cibles. Sous couvert d'apolitisme, des catégories localement pertinentes (par exemple ethniques) peuvent être rejetées au profit de classifications professionnelles ou technico-économiques jugées plus neutres, alors qu'elles constituent autant de reconstructions idéologiques de la société locale, au même titre que les préconceptions souvent communautaristes qui les informent. Le résultat est que les stratégies de certains groupes, mettant à profit leur meilleure connaissance du jeu et leurs propres réseaux sociaux, ne sont pas identifiées par les concepteurs et agents du projet (Bierschenk, 1988). Dans certains cas, l'identification des groupes-cibles est réduite au minimum et l'économie politique du projet, économie politique de l'exclusion (Chauveau, 1997 : 13 *sq.*), passe complètement à côté des bailleurs de fonds et opérateurs. Ceci vaut en particulier pour les processus de contrôle des institutions locales vues, *a priori*, comme celles devant « naturellement » porter des actions à « vocation communautaire » (Lentz, 1988 ; Le Meur & Adjinacou, 1998).

Outre les effets différentiels d'exclusion générés par la catégorisation des groupes-cibles, les bailleurs et opérateurs instaurent un flou normatif généralisé, propice à l'éclosion d'interprétations locales diverses quant au fonctionnement « réel » du projet, comme le montre Thierry Berche dans sa description d'un projet allemand de soins de santé primaire au Mali (Berche, 1998). Les ressources apportées par le projet sont économiques (biens matériels tels que médicaments et équipements, *per diem* et *topping-up* – compléments de salaires – emplois) mais aussi culturelles (savoirs techniques, formations) et sociales (différents réseaux

de relations constituant le capital social des acteurs impliqués). Les relations qui s'établissent dans le cadre du projet, analysées en termes de transferts et conversions de ressources, s'insèrent dans les logiques et pratiques sociales déjà constituées qui servent de grille de lecture du projet aux différents acteurs sociaux. Les modes de compréhension et d'utilisation du projet, par les différents acteurs concernés, sont rendus plus ambigus encore du fait de la marge de manœuvre dont dispose le chef de projet, non seulement en matière d'attribution de *per diem* et compléments de salaire mais aussi dans la tendance observée par l'auteur, depuis les années 1980, à confondre les deux catégories, pourtant de natures très différentes (et théoriquement objets de règles officielles, *de facto* jamais respectées ; *ibid.* : 177-180) : si les premiers correspondent à des frais de déplacements, les *topping-up* relèvent plus du « bon vouloir du prince » (*ibid.* : 174), renvoyant à des questions de statut et donc de capital symbolique[3], ressource essentielle dans l'économie d'un projet (*ibid.* : 188-191). Sur ces bases aux normes conflictuelles, et pour certaines mal définies, se développe une « économie morale de la corruption » (« morale » au sens d'enchâssée dans des valeurs, Olivier de Sardan 1996) doublée d'une économie du soupçon dont elle est indissociable, bien qu'elle n'en soit pas le simple miroir.

Le projet apporte des ressources nouvelles, matérielles et économiques mais aussi politiques (en termes de reconnaissance et donc de légitimation de telle ou telle instance locale), culturelles, sociales et symboliques. Pour accéder à ces ressources, les acteurs qui définissent le champ du projet mobilisent leurs capitaux propres dont les formes varient selon le même éventail. Toute l'économie politique du projet repose ainsi sur des transferts et des conversions constantes de ressources et capitaux.

Projet et prolifération institutionnelle

Un élément récurrent, de fait constitutif des projets de développement mais aussi des actions des ONG et des services étatiques, consiste en la création dans le cadre du projet de nouvelles instances de

[3] « Le capital symbolique, c'est n'importe quelle propriété (n'importe quelle espèce de capital, physique, économique, culturel, social) lorsqu'elle est perçue par des agents sociaux dont les catégories de perception sont telles qu'ils sont en mesure de la connaître (de l'apercevoir) et de la reconnaître, de lui accorder valeur » (Bourdieu, 1994 : 116).

concertation et/ou de décision qui deviennent souvent un enjeu central pour des raisons extérieures au projet ou bien se trouvent marginalisées, là encore, en fonction d'enjeux autres. Il peut s'agir d'unités agropastorales, monopolisées par une catégorie d'agriculteurs au détriment des éleveurs pour lesquels elles avaient été conçues (Bierschenk, 1988), d'un conseil communal manipulé par les migrants (Lentz, 1988), ou des conseils de gestion de centres de santé (Berche, 1998). Dans ce dernier cas, une nouvelle institution, vue comme importante pour le projet, voit son fonctionnement bloqué parce que certains acteurs impliqués dans celui-ci n'y voient aucune ressource nouvelle potentielle (1998 : 157-158).

Dans le cas équatorien décrit par Carola Lentz, une arène déjà existante se voit investie d'un rôle central par les intervenants externes et « pour cette raison » – en réalité en fonction des intérêts d'un groupe stratégique donné – elle est en quelque sorte désactivée. La grille de lecture des intervenants, trop souvent non explicitée, les amène à une forme de myopie structurelle, génératrice des blocages, tels que ceux décrits ci-dessus et impliquant une acceptation inconsciente du rapport de force local. Ce phénomène se retrouve très logiquement dans les projets de gestion des ressources naturelles qui fonctionnent selon une représentation plutôt communautaire et homogène des sociétés rurales. Les instances apparemment consensuelles qu'ils bâtissent, ou parfois rencontrent et réutilisent, sont en général le résultat de négociations complexes ; prendre pour argent comptant la façade présentée revient donc à entériner un distribution inégale du pouvoir marquée par la marginalisation de certains acteurs (Le Meur & Adjinacou, 1998). Dans ce dernier cas, une institution, produit spécifique d'une culture politique rien moins que consensuelle, apparaît aux agents d'un projet de gestion des ressources naturelles, à l'idéologie très communautariste et consensuelle, comme le cadre organisationnel idéal pour son action. Floraison institutionnelle rime aussi très souvent avec bureaucratisation locale : l'émergence de bureaucraties villageoises est un trait récurrent des projets, et ce très souvent sous couvert de participation, de développement de la « société civile » et d'appui aux ONG : *are small bureaucracies beautiful* ?

Un paramètre essentiel à la compréhension des usages, *a priori* indéfinis, qui seront faits du projet – plus exactement des ressources matérielles et symboliques qu'il apporte – est la structure du champ du pouvoir local. On assiste souvent à un détournement d'instances techniques qui deviennent de nouvelles arènes politiques où sont discutés tous les problèmes du village, forums investis par des groupes jusque-là exclus d'un champ politique très concentré (Bouy *et al.*, 1998 ; Engberg-Pedersen, 1997), ou bien qui viennent renforcer des positions de

pouvoir fondées sur des relations clientélistes (Hirsch, 1989). Dans les situations (fréquentes) où le champ du pouvoir présente une structure nettement polycéphale et un fonctionnement non hiérarchisé, facteurs propices à des formes de *shopping* institutionnel (Bierschenk & de Sardan, 1998 ; Lund, 1998), la nouvelle arène créée par un projet vient en général renforcer cette tendance au pluralisme institutionnel. La question centrale est donc bien toujours celle de l'insertion des instances créées par un projet dans le champ du pouvoir local ou bien, dans les cas rares où il n'y pas création de nouvelles institutions, celle de la modification des instances existantes par les nouvelles ressources apportées par le projet. La lecture de ces nouvelles institutions[4], lecture toujours différenciée selon les groupes en présence, est constitutive de l'usage qui va en être fait (Engberg Pedersen, 1997). Cette dernière étude, par l'accent mis sur l'ordre symbolique, les formes de légitimité et de traduction institutionnelle des actions, nous conduit naturellement à l'ensemble des phénomènes relevant de la notion générale d'intermédiation, qu'elle soit perçue en termes de confrontation interculturelle ou sous un angle plus politico-économique (les deux perceptions sont évidemment non exclusives l'une de l'autre).

Intermédiations et discontinuités, ressources et savoirs

Le projet a, jusqu'à présent, été analysé comme une arène à l'intérieur de laquelle s'affrontent et négocient différents groupes stratégiques dotés de ressources, d'objectifs et de visions du monde différents. Le lien entre le champ défini par le projet et d'autres espaces sociaux a été abordé sous l'angle du réinvestissement de ressources externes dans le champ du projet et sous celui des effets induits sur le champ du pouvoir local par l'émergence de nouvelles instances nées du projet. Ce thème de la relation entre projet et autres espaces sociaux doit être abordé selon deux perspectives complémentaires :

- au travers de la figure du « courtier en développement » et des différents phénomènes d'intermédiation inhérents à la mise en contact de deux mondes, celui des « développeurs » et celui des « développés » ;

[4] Institutions entendues non seulement comme ensemble de règles et de normes (North 1990) mais aussi comme configurations d'acteurs et structures de pouvoir (Lund, 1998 : 27).

- en se penchant sur les discontinuités culturelles et les formes de méconnaissances réciproques générées à l'interface de ces ensembles sociaux.

L'apparition de la figure du « courtier en développement », sous une forme de plus en plus spécialisée, voire « professionnalisée », répond à la décentralisation des canaux de la rente du développement et aux formes plus participatives promues au cours des vingt dernières années (Bierschenk *et al.*, 1999). Dotés de compétences spécifiques (capital social, compétences linguistiques, en particulier la capacité à manier un « langage développement » en perpétuel renouvellement), ils ne forment toutefois pas un groupe social homogène, entre fonctionnaires « déflatés » de la fonction publique, leaders paysans souvent autodidactes, déscolarisés et diplômés sans emploi retournés au village et chefs « traditionnels » ayant compris l'avenir du marché du développement (Bako-Arifari, 1998 : 27-29). Si la catégorie des courtiers est socialement hétérogène, il en va de même pour son degré de spécialisation, qui a beaucoup à voir avec des trajectoires nationales spécifiques. Si le Sénégal est particulièrement « avancé » dans ce domaine (Blundo, 1995), ce n'est pas le cas d'autres pays tels que le Togo ou le Niger. On assiste aussi à de nombreuses situations où les intermédiaires, reconnus à un certain échelon, sont incapables de passer à l'échelon supérieur (Laurent, 1993) ou même à des configurations d'« interfaces sans courtier » (Sodeik, 1996). Dans tous les cas, au-delà de la fonction propre de courtage, l'arrivée de courtiers et avec eux des ressources nouvelles qui entrent dans l'arène entraîne un effet en quelque sorte mécanique de transformation du champ du pouvoir local, de la valeur relative des formes de capitaux ou de ressources. Les profits liés à la fonction de courtage peuvent être réinvestis dans d'autres domaines, économiques et/ou politiques, selon des logiques clientélistes, néopatrimoniales et/ou productives (combinaison de courtage économique et en développement, Le Meur, 1999 ; réinvestissement de la rente migratoire).

Le courtage remplit une fonction de mise en communication d'univers sociaux culturellement contrastés. Communication et pouvoir sont indissociables et les profits, permis par la situation de monopole ou d'oligopole du courtier, sont reconvertis dans d'autres entreprises. Le monde du développement comporte aussi de nombreux cas où les discontinuités à la fois sociales, culturelles et cognitives, font partie intégrante de la situation sociale du projet. Elles ont une composante diachronique, forme d'amnésie structurelle amenant à une réinvention perpétuelle de la roue (la « roue participative » par exemple ; cf. Chauveau, 1994) et une composante synchronique d'ignorance structurelle, de com-

partimentalisation des projets (Quarles van Ufford, 1993), de construction de mondes fictifs, aboutissant parfois à une sorte d'« invisibilité » des paysans (van der Ploeg, 1993 ; Sharpe, 1998). L'analyse ethnographique permet de rendre compte de la logique à la base de ces discontinuités (Arce & Long, 1993). L'ignorance structurelle décrite par Arce et Long dans le cas du travail quotidien d'un technicien du ministère mexicain de l'Agriculture et des Ressources hydrauliques naît d'une distribution extrêmement inégale du pouvoir. Elle est, en même temps, indissociable de phénomènes de discontinuité cognitive qui font de l'image populaire de l'invisibilité, une parfaite métaphore des effets du savoir scientifique sur les savoirs locaux (der Ploeg, 1993 : 222). Poussant le raisonnement à son extrême, ce dernier ajoute qu'il « semble réellement que l'ignorance des systèmes de savoir local, de leur dynamique et de leurs objectifs est une précondition cruciale à la diffusion du système de savoir scientifique » (*ibid.* : 223). Si le raisonnement peut paraître trop manipulateur ou fonctionnaliste, il n'en contient pas moins un élément essentiel, déjà évoqué, et que nous allons reprendre en conclusion, à savoir celui de la divergence de nature entre logique du développement et logique scientifique. Cette divergence entraîne des implications importantes en matière d'élaboration et aussi de suivi des politiques publiques, de manière plus générale quant aux connaissances supposées informer les décisions.

Les interventions de développement face aux dynamiques locales

Nous avons essayé dans les sections précédentes, sur la base d'une présentation rapide des éléments structurants du contexte du développement dans les années 1980-90, de montrer comment on pouvait analyser une action de développement en termes socio-anthropologiques. À partir d'une approche non normative du développement, défini comme changement social et économique impulsé de l'extérieur, la réflexion s'est articulée sur une acception large du politique comme compétition entre acteurs et groupes sociaux pour l'accès à des ressources symboliques et matérielles rares. L'analyse repose sur un petit nombre de concepts interreliés centrés sur le constat qu'un projet de développement définit un espace social particulier, arène ou champ du projet, « lieu » abstrait, non spatial, de confrontations, négociations et alliances entre acteurs sociaux dotés de ressources inégales et mus par des intérêts, des

normes et des valeurs spécifiques. Des convergences d'intérêts et de stratégies autour d'un enjeu ou d'une ressource déterminée définissent, *a priori*, des groupes virtuels, groupes stratégiques à identifier empiriquement. Les enjeux qui fondent cet espace social sont construits localement, au sens où ils ne correspondent pas automatiquement à ceux qui ont présidé à la conception du projet. Les groupes stratégiques qui émergent autour de ces enjeux et conflits ne correspondent d'ailleurs souvent pas aux catégories préétablies par les concepteurs du projet. Enfin, l'autonomie relative du champ défini par un projet de développement doit aussi être considérée verticalement, par rapport à des espaces supralocaux (régionaux, nationaux, internationaux). Les notions de courtage et de réseaux sociaux sont ici utiles pour rendre compte des interactions entre le champ défini par un projet et des espaces sociaux plus larges. On peut ainsi suivre Norman Long lorsqu'il analyse la situation du développement comme situation d'interface définie « comme le point critique d'intersection ou de liaison entre différents systèmes sociaux, champs ou niveaux d'ordre social, où des discontinuités structurelles, basées sur des différences de valeurs normatives et d'intérêts sociaux, sont les plus à même d'être trouvées » (Long, 1989 : 1-2).

De tels modèles de compréhension des actions de développement ont été présentés dans de nombreuses monographies ; ils ont aussi fait l'objet de discussions, généralisations et synthèses importantes (Drinkwater, 1992 ; Long & Long, 1992 ; Olivier de Sardan, 1995 ; Grillo & Stirrat, 1997). Or, la diffusion de ce savoir se fait mal et de manière trop erratique pour qu'il s'agisse d'un simple manque de fluidité de la communication entre science et action. Le problème est structurel, enraciné dans la logique interne du champ du développement, qui, au-delà de toutes les rhétoriques technocratiques et participatives – les deux faces de la même tentation apolitique – reste celui de l'action, plus exactement de la décision politique dont le registre n'est pas celui de la vérité scientifique mais celui du pouvoir et de l'efficacité politique. En d'autres termes, le fait que des scientifiques de qualité réalisent des expertises pour les institutions de développement est certes une condition nécessaire mais certainement pas suffisante à l'utilisation réelle des connaissances produites.

La reconnaissance de la divergence des logiques des champs scientifiques et développementistes n'est, certes, pas une découverte mais ses implications sont rarement sérieusement évaluées en termes de pratiques du développement et donc aussi en fonction des liens possibles ou souhaitables entre ces dernières et la production de connaissances qui peuvent leur être « utiles ». Le phénomène du courtage en développement est à cet égard significatif. La mise à jour de ces pratiques et des acteurs sociaux qui les portent montre, de manière flagrante, certaines

limites des approches participatives lorsqu'elles sont appliquées sans précaution, c'est-à-dire sans prendre en compte que ce qu'elles véhiculent d'homogénéisant et d'apolitique va totalement à l'encontre de la logique de sociétés villageoises profondément différenciées et « surpolitisées ». Mais si ces courtiers existent de toute manière, avec leurs stratégies sociales et politico-économiques, de quelle manière peut-on les réintégrer au sein de projets de développement qui se voudraient participatifs au sens cette fois d'une participation à la prise de décision dès le moment de la conception ? Or les courtiers, de par leurs capacités à « faire venir un projet » –, caractérisation émique du développement fréquemment rencontrée – participent de fait très en amont à ce processus. Des formes de responsabilisation mais aussi de rétribution de l'action des courtiers sont à imaginer du côté des groupes concernés et intéressés par le projet, « développés » comme « développeurs ».

Cette question de la responsabilisation, dans un monde du développement qui, soit dit en passant, est passablement déresponsabilisé, est également cruciale dans les phases terminales des projets, ces fameux « après-projets », en général enrobés de considérations à valeur essentiellement cosmétique, alors même que la durabilité revient telle une antienne dans le jargon du développement. La participation, qui est trop souvent absente des phases de conception, devient en fin de processus une rhétorique de déresponsabilisation à la fois de ceux qui ont amené le projet et de ceux qui ont su au mieux en tirer profit. C'est la question des modes de suivi et d'évaluation des actions de développement qui est ici posée. Sur la base du constat difficilement contestable qu'un projet est un processus social, l'accompagnement de celui-ci doit être le plus « rapproché » possible, bien au-delà des seules études préliminaires et évaluations finales, pour que les jeux de pouvoir qui en sont constitutifs, tout comme les processus de sélection et d'appropriation des innovations proposées, soient reconnus, analysés et discutés « en temps réel ». Il faut reconnaître que le savoir et la décision – le politique – sont deux phénomènes de natures différentes, non pas pour les renvoyer dans leurs appartements respectifs, avec à la clef toute la gamme connue des cynismes scientifiques et politiques mais pour les mettre en contact sous une forme clarifiée, en quelque sorte contractuelle. Ainsi, c'est probablement sur la base d'une implication contrôlée et raisonnée des chercheurs au processus du projet que ceux-ci pourront produire une connaissance à la fois utilisable, élaborée et discutée en situation, et répondant à des canons scientifiques rigoureux, dans la mesure où il s'agit d'observer et analyser, sur la base d'une problématique non imposée et non normative, un processus dont les différents protagonistes sont reconnus comme également responsables.

Une telle imbrication entre action et évaluation doit s'étendre loin en amont, vers la conception du projet qui ne doit plus être séparée de sa mise en œuvre, selon une vision linéaire la plus éloignée que l'on puisse imaginer de la réalité sociale, mais qui a des effets sociaux bien réels. Cela signifie aussi une grande flexibilité et une capacité de réorientation des conceptions et décisions qui doit dépasser les improvisations et bricolages pragmatiques décrits plus haut. Il ne s'agit pas, pour autant, de tomber dans une autre forme d'illusion technocratique, dont les fondements scientifiques seraient cette fois socio-anthropologiques : affiner autant que faire se peut la connaissance des processus sociaux activés par une opération de développement ne suffit pas, et des décisions doivent toujours, en dernière instance, être prises, parfois dans l'urgence. En d'autres termes, la capacité d'improvisation appartient à l'éventail des compétences indispensables à tout décideur...

Au-delà du seul projet, la reconnaissance de la complexité des phénomènes produits par le développement, de leur non-linéarité et du pluralisme institutionnel qu'ils rencontrent et contribuent souvent, comme « sans le vouloir », à renforcer, a des implications plus larges, en termes de politiques publiques : la question est ici celle des modes de régulation et de coordination aptes à prendre en compte, aux échelons supérieurs, régionaux et nationaux, cette diversité sans se faire phagocyter par elle. Ni les praticiens du développement, ni les chercheurs en développement ne peuvent se permettre l'économie de cette réflexion.

17

Greffes de normes étrangères et pénétration de l'économie globale dans les sociétés africaines

Jean Coussy

La volonté des organisations internationales (notamment les institutions de Bretton Woods) d'imposer leurs normes aux politiques économiques africaines a accru la pluralité des normes que l'on observe, comme dans toute société, en Afrique. Ce sont même les institutions de Bretton Woods qui ont attiré le plus l'attention sur la pluralité des normes en voulant substituer les leurs aux normes locales et en exprimant cette ambition de façon volontariste. D'autant plus que les normes des institutions de Bretton Woods ont été accusées de créer des conflits de normes qui peuvent menacer les compromis sociaux locaux ou qui peuvent rendre les normes importées non efficaces ou même non effectives. Ce qui a incité, en retour, les institutions de Bretton Woods à une réflexion sur les moyens d'améliorer « l'intériorisation » de ces normes par les responsables nationaux[1].

[1] Curieusement, cette réflexion est souvent conduite sans utiliser les débats anciens sur la greffe des normes étrangères. De ce fait, elle retombe parfois dans des impasses que l'on aurait pu croire depuis longtemps dépassées : affirmations *culturalistes* sur la résistance des normes d'origine interne (que l'on attribue même encore parfois à leur « authenticité ») ; affirmations *diffusionnistes* sur l'intériorisation des normes importées (bien des textes des organisations internationales sur

Les études, réunies dans cette partie, ont moins pour but de reprendre ces débats que d'affiner l'analyse des interactions entre les normes des organisations internationales, des autres normes d'origine étrangère et des normes endogènes aux sociétés africaines.

Trois conclusions principales s'en dégagent :

- le mot « normes » n'a pas la même signification quand on parle des normes internes aux sociétés et des normes des organisations internationales. On est contraint, si on ne veut pas entretenir un malentendu avec les études des autres parties, de lever cette ambiguïté sémantique ;
- les interactions entre normes étrangères et normes endogènes n'en ont pas moins des formes assez semblables, et tout aussi complexes, que les interactions entre normes internes ;
- l'influence des normes des bailleurs de fonds sur les comportements des acteurs n'est pas la seule et peut n'être pas la principale influence de l'extérieur sur ces comportements. Ceux-ci évoluent aussi, sinon surtout, en réponse aux incitations et aux sanctions matérielles que crée la pénétration actuelle de l'économie internationale dans les sociétés africaines. Cette pénétration crée de nouveaux calculs économiques qui utilisent ou infléchissent les normes sociales.

Les normes des institutions de Bretton Woods : des normes peu comparables aux normes internes

Les normes des Institutions de Bretton Woods sont des normes très particulières.

---

l'appropriation locale de leurs normes envisagent celle-ci comme une simple adhésion sans réinterprétation) ; dévalorisation (plus ou moins inspirée par la terminologie de Tarde) *des imitations* définies, *a priori*, comme superficielles (voire mensongères) et vouées à l'échec et comme ne pouvant être un mode rationnel d'apprentissage ; prétention à *l'universalisme* des normes qui prend soit la forme d'une croyance, notamment des institutions de Bretton Woods, à l'universalité de leurs normes (technico-économiques), soit, à l'inverse la forme d'une volonté, notamment des ONG, de définir des valeurs universelles.

Des normes technico-économiques mais véhiculant des normes sociales

Les premières normes des institutions de Bretton Woods, les seules qui relèvent, en principe, de leur mandat, sont des normes de gestion macroéconomique et microéconomique. C'est-à-dire des normes technico-économiques mais qui, bien entendu, véhiculent aussi des normes sociales.

Les normes macroéconomiques sont, certes, techniques, mais elles gardent de l'origine keynésienne de la macroéconomie l'hypothèse que la somme des intérêts particuliers n'est pas identique à l'intérêt général. Celui-ci est, le plus souvent, défini au niveau national, ne serait-ce que parce que les comptabilités macro sont encore faites à ce niveau. Elles ont donc souvent freiné les approches mésoéconomiques, ce qui crée déjà un premier conflit avec certaines normes africaines qui privilégient les groupes restreints[2]. Ce qui permet à bien des experts de se croire autorisés à faire des constats indignés de l'absence de civisme des acteurs africains.

Mais la situation se complique du fait que la macroéconomie des institutions de Bretton Woods n'est plus keynésienne. Elle a même été construite, point par point, en opposition au keynésianisme. Et c'est cette macroéconomie libérale qui a structuré les modèles standards d'ajustement structurel et qui entend guider les réformes de politique économique. Ce qui crée une deuxième source de conflits avec les normes locales (sur le rôle des pouvoirs politiques, la légitimité de l'épargne, la propriété de la terre, le taux d'intérêt, la répartition des gains et des coûts des innovations...).

Par ailleurs, cette macroéconomie libérale a réhabilité la micro-économie et l'hypothèse d'une harmonie des intérêts particuliers en cas de bon fonctionnement du marché. Or, cette microéconomie est, elle aussi, un exposé de normes technico-économiques qui véhiculent des normes du XIX[e] siècle européen : rationalistes, individualistes et utilitaristes. Certes, la théorie microéconomique a depuis longtemps cherché à échapper à l'occidentalo-centrisme en laissant ouverte la définition des acteurs et des préférences[3], mais elle véhicule toujours le langage de ses

---

[2] Cette opposition se retrouve à propos de la notion de « biens publics », née de l'économie publique post-keynésienne (Samuelson), présente dans les textes des coopérations bilatérales, sur la planification indicative et qui ressurgit de plus en plus dans ceux des Institutions de Bretton Woods.

[3] Ce qui ne va pas sans une tentation tautologique où, la «préférence révélée» étant déduite des comportements observés, on peut toujours affirmer, sans crainte d'être contredit, que ces préférences expliquent les comportements des consom-

origines et, même lorsqu'elle se veut universaliste et atemporelle, son langage apparaît, vu d'Afrique, situé et daté et réveille le soupçon d'assimilationnisme. D'autant plus que la microéconomie, depuis peu, s'accompagne de références nouvelles à l'individualisme méthodologique. En outre, beaucoup de présentateurs de la microéconomie reprennent l'affirmation, très ancienne, que la logique de l'intérêt individuel finit par pénétrer toute société ; présupposé anthropologique qui fait ressurgir les débats, un peu obsolètes, sur le culturalisme et le relativisme culturel.

Des normes de plus en plus explicitement politiques

Les institutions de Bretton Woods ont longtemps feint de ne pas imposer des normes politiques. Parfois elles se contentaient de reprendre les affirmations usuelles sur la possibilité de construire une économie non politique. Parfois, plus finement, l'apolitisme a été simulé par des jeux linguistiques et des prudences diplomatiques (dont C. Fritsch en a fait l'analyse rétrospective pour l'aide européenne). Cette prétention à l'apolitisme n'a évidemment jamais convaincu les partenaires africains qui ont ressenti, à tort ou à raison, ces normes comme très politiques et y ont trouvé motif à refus explicites des réformes et à inerties pratiques.

De tels refus n'ont pas conduit à une dépolitisation des normes. Dans un premier temps, les institutions de Bretton Woods ont réaffirmé le caractère technique et inéluctable de leurs prescriptions (sur le taux d'épargne, sur la compétitivité). Puis, au fur et à mesure que le pouvoir de négociation de la plupart des pays africains s'est affaibli (du fait de la fin de la guerre froide, de leurs difficultés financières et de leur endettement), les institutions de Bretton Woods ont assumé davantage le caractère politique de leurs recommandations (lutte contre la pauvreté, choix sur l'éducation et la santé)[4]. Cette reconnaissance du caractère

---

mateurs. Le même risque de tautologie existe aussi dans l'observation des normes sociales lorsque celles-ci sont identifiées aux comportements observables.

[4] Il y a eu récemment de très nettes révisions de normes (sur le rôle de l'État, la libéralisation des mouvements de capitaux, l'ouverture aux capitaux étrangers et.). Mais ces révisions sont nées des difficultés rencontrées en Asie où les institutions de Bretton Woods ont fait des compromis avec des pays qui avaient une politique alternative et dont la crise menaçait le système financier mondial.

Alors qu'en Afrique les institutions de Bretton Woods ont pu ne pas céder grâce à l'asymétrie des pouvoirs et à la non-définition, par les Africains, de politiques alternatives.

politique des recommandations de la Banque mondiale appa-raît, dès 1989, notent I. Biagiotti et P. Quantin. Elle se précise, en 1991, comme le montre B. Campbell.

De plus en plus, d'ailleurs, les institutions de Bretton Woods ont ajouté à leurs normes technico-économiques, des normes explicitement politiques et sociales : conditionnalités démocratiques, droits de l'homme, lutte contre les inégalités, maintien du niveau des dépenses sociales, transparence des comptes publics, critique explicite de certains pouvoirs mafieux. Sans doute, tire-t-on encore argument du fait que ces normes politiques peuvent être des instruments de développement économique, mais l'exemple asiatique montre bien que ces normes n'ont pas toujours été nécessaires, du moins lors du décollage. Il s'agit de valeurs d'origine occidentale qui provoquent, comme le montrent I. Biagiotti et P. Quantin sur l'exemple de la conditionnalité démocratique, de nouveaux conflits de normes, des résistances, des simulacres d'intériorisation, des recherches de rentes, des réinterprétations locales, des dynamiques d'intériorisation par des acteurs imprévus, des mécomptes sur les résultats, des révisions et parfois des abandons de fait par les bailleurs de fonds.

Des règles techniques explicites, écrites, formalisées et « homogénéisatrices »

L'utilisation du même mot de normes pour désigner les injonctions des organisations et les règles de comportements des acteurs locaux est utile pour repérer des conflits, des convergences ou des arrangements, mais elle suscite des méprises si l'on croit comparer des faits sociaux du même ordre.

Les premières se veulent des normes techniques destinées à rendre une action plus efficace et plus rationnelle alors que les secondes sont des normes sociales qui n'ont pas nécessairement pour but l'efficacité et la rationalité. Les premières sont explicites et font l'objet d'un discours, ce qui permet des adhésions verbales (dont la sincérité est un objet essentiel de la recherche)[5], alors que les secondes peuvent rester impli-

[5] Le reproche d'hypocrisie est facilement fait à l'égard des normes explicites. Il est parfois formulé à l'égard de la norme de concurrence parfaite que professe la Banque mondiale dans un monde dominé par des oligopoles (voir plus loin). Il a aussi été fait en observant les comportements de la Banque à l'égard des pays qui n'ont pas respecté les conditionnalités. I. Biagiotti et P. Quantin ont noté combien d'aides ont été faites en infraction aux normes politiques affichées.

cites (elles sont même d'autant plus prégnantes qu'elles sont d'abord vécues, ressenties et ce n'est même souvent que le contact avec l'extérieur qui crée un besoin de les expliciter). M. Lelart souligne la différence entre les normes prudentielles du système bancaire formel et les normes sociales ressenties du crédit informel.

Les premières sont inscrites dans des textes, ce qui exige des chercheurs un travail sur documents (et une confrontation de documents pour tester leur cohérence) alors que la recherche sur les normes locales est un exercice d'interprétation des comportements des acteurs, proche, on l'a vu, de l'étude des « préférences révélées »[6].

Les normes des institutions de Bretton Woods se présentent comme universelles ou, du moins, comme ayant vocation à l'universalité. Elles supposent une universalité de la science économique, une universalité des comportements (avec l'hypothèse que les acteurs de toutes les sociétés se rallieront au marché), une universalité éthique, une universalité des modes de bonne gouvernance et une universalité des modes de gestion propres à assurer la crédibilité internationale. En d'autres termes, les normes des institutions de Bretton Woods ont pour but de « normaliser », note B. Campbell. Il y a volonté d'homogénéisation internationale des normes, homogénéisation qui, parce qu'elle est conçue le plus souvent à sens unique, traduit une volonté assimilationniste. Certes, les normes des sociétés africaines se diffusent, elles aussi, aujourd'hui mondialement, notamment dans les domaines culturels, mais cette diffusion n'est pas le fruit d'une volonté des sociétés d'origine.

Les normes des institutions de Bretton Woods se réclament de la logique et de la théorie économique (très simplifiée) alors que les normes locales sont des pratiques qui ne sont pas toujours légitimées par des théories (mais qui n'en ont pas moins des origines théorisables).

Enfin, les normes des institutions de Bretton Woods font l'objet de perpétuelles mises au point qui ne sont pas toutes cosmétiques et qui traduisent une demande d'adaptation et d'innovation. Alors que les normes locales peuvent évoluer sans qu'il y ait explicitation de l'innovation.

---

[6] Avec la même difficulté d'interprétation, si l'on définit la norme par le comportement observé et que l'on ne dispose, pour ce faire, que des résultats d'actions dont la motivation reste hors d'atteinte de l'observateur. Comment décider qu'un résultat opposé aux comportements les plus fréquents résulte d'un échec de la conduite ou d'une infraction aux normes ? Cette infraction existe-t-elle parce qu'elle a été, en réalité, autorisée ? Ceci indique-t-il que la norme n'est plus rigoureuse ou même qu'il y a apparition d'une nouvelle norme qui est l'autorisation tacite de violer les normes antérieures ?

Des normes à la recherche d'une légitimité théorique et philosophique

Devant certains échecs des premières réformes en Afrique, les organisations internationales ont affiné leurs normes. Ainsi, constatant que l'Afrique n'a pas les institutions nécessaires à l'efficacité des réformes libérales, elles ont accordé de plus en plus d'attention aux réformes institutionnelles. De même, devant certains effets sociaux pervers des premiers programmes d'ajustement structurel (PAS), elles ont lancé la lutte contre la pauvreté, demandé le maintien des dépenses de santé et d'éducation, lancé des programmes créateurs d'emplois urbains etc. Mais, le plus souvent, il s'agit, non de remettre en cause les réformes, mais de les compléter. Il n'y a pas abandon des recommandations antérieures comme le note B. Campbell, mais définition de recommandations additionnelles[7].

Le même affinement des normes est fait, simultanément, à un niveau beaucoup plus abstrait. Il s'agit d'une recherche permanente, en amont de l'économie, sur la légitimité théorique et morale de ces normes. On voit s'approfondir la réflexion sur l'État de droit, sur la bonne gouvernance, sur l'inégalité, sur la fraude, sur l'éthique, sur la pauvreté. Dans ce but, sont mobilisées les constructions intellectuelles telles que le néo-institutionnalisme, la dimension juridique de l'économie, les définitions de la démocratie, la résurgence de l'éthique, l'analyse de la pauvreté (d'abord empruntée à la révolution industrielle anglaise).

On le voit, pas plus que les aménagements des actions sur le terrain, cette réflexion fondamentale ne signifie un abandon des normes originelles. Cette réflexion ne revient pas sur le bien-fondé des réformes mais veut en montrer, au niveau de la théorie fondamentale, l'incomplétude. Il y a moins critique des normes existantes qu'explicitation et affinement de leurs présupposés philosophiques, de leurs conditions de cohérence et des compléments pouvant venir d'autres disciplines que l'économie pure. Paradoxalement, ce travail conduit à expliciter des présupposés qui sont encore plus situés et datés (anglo-saxons principalement) que les présupposés initialement énoncés.

---

[7] Ce mouvement d'élargissement des domaines sociaux qui font l'objet de recommandations est complémentaire de la volonté actuelle de réduire la minutie de ces recommandations. Il y a réduction du nombre des conditionnalités au profit d'exigences plus générales sur les « bonnes politiques », mais ces exigences plus générales impliquent des réformes beaucoup plus étendues sur l'État de droit et le respect de la propriété privée.

Des normes insérées dans un flux de multiples normes d'origine étrangère

Lorsqu'elles tentent d'imposer leurs normes aux sociétés africaines, les institutions de Bretton Woods rencontrent, outre les normes endogènes, d'autres normes venues de l'étranger.

Des normes d'origine coloniale ou postcoloniale ont été, et sont encore, introduites par les acteurs étrangers (bailleurs de fonds bilatéraux, organismes de coopération, entreprises privées). Nombre des normes considérées comme des normes locales se sont forgées, en fait, après contact avec ces normes extérieures et il n'y a plus, depuis longtemps, de normes « authentiques », non affectées par l'étranger (à supposer qu'il y en ait jamais eu).

Souvent, les critiques des institutions de Bretton Woods portent même, moins sur les normes africaines que sur les normes introduites par les relations bilatérales coloniales et postcoloniales. Ce sont celles-ci qu'elles visent en condamnant la protection (interne et externe) des situations acquises, la limitation de la concurrence interne, la non-sélectivité (en droit, ce qui ne veut pas dire en fait) des services de santé et d'éducation, la centralisation des pouvoirs, l'intervention économique de l'État et la planification, les compromis avec les pouvoirs locaux, la conception importée de la fonction publique, les réserves à l'égard des mécanismes du marché, « l'encadrement » de la paysannerie, le soutien des cours des produits, la volonté de traiter simultanément des questions de croissance et de répartition (sans la séparation, introduite par les institutions de Bretton Woods, entre croissance et lutte contre la pauvreté)[8].

Ainsi s'est institué un jeu à trois partenaires. Les organisations internationales cherchent à s'allier à des acteurs locaux (parfois créés dans ce but) en les affranchissant des normes coloniales et postcoloniales. De leur côté les partenaires locaux, s'ils gagnent au changement, notamment à la libéralisation, utilisent les institutions de Bretton Woods pour démembrer les contraintes coloniales dans les cas où ils ont des positions sociales acquises, ils défendent ces normes importées comme faisant partie désormais des structures sociopolitiques africaines. En fait, il leur est possible, dans ce jeu à trois, de pratiquer toutes les stratégies

[8] Les normes des institutions de Bretton Woods évitent, en revanche, le conflit avec les normes d'origine asiatique. Celles-ci reçoivent des éloges (le « miracle asiatique »), mais la stratégie est plutôt des les neutraliser par l'omission de faits majeurs (sur les États et les protections) et par la réinterprétation libérale du miracle.

que l'on retrouvera à propos des normes internes (conflits, convergences, chevauchement ou *straddling*, arrangements).

Les normes des ONG étaient, elles aussi, à l'origine, des normes importées. A la différence des institutions de Bretton Woods, les ONG ont certes tenté, dès le début, de greffer leurs normes sur des normes locales, qu'elles ont recherchées sur le terrain (mais aussi, parfois, dans leur imaginaire). Elles ont même souvent exprimé leur refus d'imposer leurs propres choix mais ceci ressortait souvent de ce discours de dénégation de leurs propres valeurs qu'elles emploient souvent à l'égard de leurs motivations caritatives et de leurs origines confessionnelles.

A l'égard des normes des bailleurs de fonds (bilatéraux ou multilatraux), les ONG ont, au contraire, d'abord voulu marquer leurs différences. Mais, depuis, les interactions se sont multipliées et il y a, par-delà les distances affichées, des liens multiples de dialogue, de coopération et d'intermédiation. Chacun a, en fait, instrumentalisé l'autre en même temps qu'il acceptait d'être instrumentalisé par l'autre[9].

Lorsque les normes des institutions de Bretton Woods et des ONG sont restées différentes, cela a accru la marge de manœuvre des acteurs locaux qui ont pu, grâce aux ONG, diversifier leurs alliés, accroître leurs moyens et, éventuellement, additionner les occasions de rentes et trouver de nouveaux modes de contournements et de détournements des normes des institutions de Bretton Woods transformant ainsi les ONG en courtiers d'intérêts locaux déjà constitués (C. Enoh, E. Koffi et P. Labazée). En revanche, lorsque les normes de Bretton Woods et des ONG ont de plus en plus convergé, il y a eu renforcement mutuel, par exemple, de la condamnation des interventions de l'État, de la réhabilitation de la société civile, de la critique de la centralisation, de la valorisation de l'informel et, renforcement des évaluations, favorables ou défavorables, des pays.

Les normes de l'économie mondiale sont parfois éloignées des normes qu'imposent les institutions de Bretton Woods. Les normes des organisations internationales sont légitimées par des modèles dont les hypothèses explicites sont une concurrence entre petites unités sans pouvoir de monopole, des relations entre petits pays sans puissance politique ou militaire et des financements privés et publics ne résultant d'aucun détournement, respectant les lois et ne bénéficiant pas de crédits illicites. Ce qui permet de définir des normes simples de gestion privée et publique : compétitivité des produits, hausse des épargnes légitimes, séparation radicale du public et du privé et bonne gouvernance assurant la crédibilité internationale.

---

[9] Cette évolution des ONG vers le rôle d'intermédiaires, y compris financiers, des bailleurs de fonds, est bien apparue au colloque de Bordeaux (Deler*et al.*, 1998).

En réalité, pour réussir dans l'économie internationale réelle, il faut aussi, sinon surtout, comme le montre B. Losch avec l'exemple ivoirien, savoir pratiquer des politiques oligopolistiques ou d'insertion dans des oligopoles existants et savoir accumuler en utilisant fonds publics et fonds privés. L'attraction des capitaux peut même, comme on le voit dans les pays pétroliers et miniers, être réussie par tous les pouvoirs, quels qu'ils soient, qui assurent aux investisseurs une rentabilité élevée et une certaine liberté de transferts.

Les normes des acteurs qui font respecter les normes des institutions de Bretton Woods ne se réduisent évidemment pas à ces dernières. D'une part, ils véhiculent les normes de leurs groupes d'appartenance d'origine autant que les normes de leurs statuts et rôles professionnels ; d'autre part, ils sont contraints d'interpréter les normes en fonction des situations concrètes, de leur estimation de la bonne volonté et des potentialités du pays en question et du besoin de ne pas échouer dans leur rôle d'intermédiaires. Ils utilisent la marge de manœuvre disponible dans l'application des normes, dans la prise en compte des besoins des pays aidés et dans la rigueur des sanctions imposées en cas de non-respect des engagements. Même s'ils ne sont pas à l'intersection de normes aussi divergentes que celles des fonctionnaires nationaux décrits par K. Kane-Devautour et P. Devautour, ils sont amenés, comme ces fonctionnaires, à chercher des arrangements logiquement impossibles.

Les interactions entre normes étrangères et normes endogènes

Pour montrer la diversité des interactions entre normes des institutions de Bretton Woods et normes locales sans reprendre toutes les formes d'adaptation à la pluralité des normes inventoriées dans les autres parties, on ne citera ici que quelques cas qui ont à la fois une importance pratique par leurs conséquences et une importance théorique suffisante pour avoir donné naissance à des évaluations, parfois radicalement différentes, de l'efficacité des normes des institutions de Bretton Woods.

Des cas d'indifférence aux normes des organisations internationales

Il a souvent été affirmé, au début des programmes d'ajustement, que ceux-ci glisseraient sur les pays sans en affecter les comportements et encore moins les normes. Les États croyaient à la possibilité d'obtenir des financements par la menace de banqueroute ou par des détourne-

ments dont ils espéraient qu'ils ne seraient pas sanctionnés. Mais progressivement se sont renforcés la précision des normes, le système des conditionnalités, les contrôles et les sanctions.

Il n'en subsiste pas moins des cas extrêmes d'indifférence aux normes des institutions de Bretton Woods. Indifférence de pays riches en ressources naturelles, de pays ayant une importance géostratégique pour les bailleurs de fonds, de pays bénéficiant de soutiens bilatéraux et de pays où les États sont suffisamment forts pour interdire à la fois toute contestation intérieure et toute contagion de l'étranger ; ou, à l'autre extrême, indifférence de pays où l'État est trop déliquescent pour respecter quelque engagement que ce soit (Afrique centrale), de pays trop marginalisés pour qu'aucun acteur n'ait un intérêt à s'appuyer sur les institutions de Bretton Woods, de pays géographiquement démembrés, de pays fractionnés par des conflits armés et des milices et de pays fermés dans un intégrisme anti-occidental. Ce qui fait un total assez important de pays.

Des cas de complémentarité entre normes endogènes et exogènes

Parfois les normes d'origine interne et les normes d'origine externe peuvent être utilisées simultanément et assurer des fonctions complémentaires. Michel Lelart nous montre que la coexistence, dans les institutions de crédit, d'un secteur formel et d'un secteur informel et, plus encore, l'existence d'un secteur semi-formel permettent d'utiliser de façon complémentaire « les normes de nature endogène et exogène, intégrées aux mentalités, ou largement importées ». Il y a complémentarité entre le financement de besoins de crédit des ménages (souvent pour la consommation) par des associations, créées spontanément par les acteurs locaux, et le financement de l'accumulation par des institutions suscitées ou appuyées par des organismes étrangers. L'institutionnalisation de cette coexistence ne va pas cependant sans difficulté comme le montre le Programme d'appui à la réglementation des mutuelles d'épargne et de crédit, dite loi PARMEC, adoptée dans ce but par l'UEMOA (Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine) qui, parce qu'elle est largement inspirée des modèles français et canadien, ne s'avère pas parfaitement adaptée au secteur informel, qui pourrait alors subsister... en devenant illégal.

Des cas de conflits déclarés

Les conflits déclarés entre normes ont été fréquents. Ils sont politiquement rentables à l'intérieur et ils permettent de légitimer le refus de

réformes. Il est donc tentant d'utiliser le fait que les normes internes sont implicites pour créer des normes imaginaires ou pour attribuer aux normes internes un contenu ou une rigueur utiles à l'argumentation. Combien de fois n'a-t-on pas vu refuser les politiques de redistribution au nom des hiérarchies des sociétés traditionnelles ? Refuser de rééquilibrer les relations entre villes et campagnes au nom des transferts intrafamiliaux ? Invoquer les rapports directs entre populations et gouvernants comme un substitut à la démocratie ? Légitimer les dépenses ostentatoires au nom de la nécessité d'assurer le pouvoir par des symboles ?

Des cas de contournements et détournements de normes imposées

Les contournements et détournements de normes sont les stratégies les plus souvent décrites : adhésions formelles suivies de retards renouvelés d'exécution, doubles langages (et doubles comptes) pour répondre aux interlocuteurs extérieurs et intérieurs, détournements purs et simples de fonds à des fins admises par le groupe d'appartenance, nouvelles dénominations données à des dépenses existantes pour restaurer les rentes menacées par les nouvelles normes, etc. L'insistance initiale des institutions de Bretton Woods sur des normes réglementaires et macroéconomiques, donc très formelles, a facilité, au début, le contournement de ces normes dans le respect des apparences et il a même été, un temps, à la mode, de railler les changements de normes des institutions de Bretton Woods en affirmant que les détournements et contournements seraient toujours inventés assez vite pour les rendre inefficaces. Mais les institutions de Bretton Woods ont été plus opiniâtres que prévu et, outre qu'elles ont alourdi les sanctions, elles ont modifié les procédures et les contrôles[10].

On a assisté à une course entre la sophistication des normes, la sophistication des infractions et la sophistication des modes de contrôle (culminant dans le lourd système des conditionna-lités). Simultanément, on a créé sans cesse des normes dans de nouveaux domaines : on est passé des normes générales d'équilibre à des normes comptables (permettant de détecter les déséquilibres), puis à des normes juridiques

[10] On a aussi beaucoup discuté sur le fait de savoir si ces normes imposées ont été intériorisées. Les institutions de Bretton Woods ont souvent feint de croire à une « appropriation » qui était loin d'être démontrée. En sens inverse, on a vu nier l'intériorisation sans tenir compte des effets du temps, ce qui est négliger que même les conversions intéressées provoquées par les missionnaires et les militaires peuvent être intériorisées à terme, parfois après une génération.

(définissant les infractions), puis à des normes judiciaires (permettant de sanctionner les infractions), puis à des normes de respect des décisions de justice (pour s'assurer de l'application des peines). Ce glissement des exigences sur le terrain étant parallèle avec la redéfinition et la complémentation, notées plus haut, des fondements les plus abstraits des normes des institutions de Bretton Woods.

Des enclaves acceptant les nouvelles normes ou simulant l'adhésion à ces normes

L'introduction, par les institutions de Bretton Woods, de nouvelles règles du jeu économique peut créer, même pendant les périodes où l'ajustement est pénible pour l'ensemble de la société, des opportunités favorables à des acteurs jusqu'alors bloqués par les anciennes normes internes. Ainsi apparaissent des activités et des enclaves où l'adhésion aux normes importées devient un mode d'ascension sociale. Tous ceux qui espèrent bénéficier des opportunités ouvertes par les nouvelles règles du jeu économique et politique – jeunes, cadets, femmes, minorités, membres d'ethnies minoritaires – peuvent devenir les alliés de la diffusion des normes des institutions de Bretton Woods dénommées « modernité », « libéralisation », « ouverture sur le monde »[11]. Dans chaque pays, apparaissent, en outre, des acteurs (ministres, hauts fonctionnaires, jeunes cadres, titulaires de diplômes étrangers, entrepreneurs innovateurs) qui assument, ou jouent, des rôles légitimes selon les normes étrangères. Ils peuvent même être des relais efficaces des institutions de Bretton Woods en assurant le suivi officiel des réformes, en servant de négociateurs dans les moments de crise. Ces enclaves sont encouragées, parfois financièrement, par la Banque mondiale, qui en a même créé au sein de la fonction publique (au risque de la démembrer). En revanche, ces enclaves peuvent rendre des services au reste de la société en servant d'intermédiaires avec les bailleurs de fonds et en leur faisant croire, non sans abus, à l'intériorisation des normes importées par les responsables africains. Pendant qu'eux-mêmes peuvent accélérer leur ascension sociale par *straddling*.

[11] Il s'agit d'une possibilité et non d'un effet automatique. Les réformes libérales peuvent avoir, sur ces mêmes couches sociales, les effets négatifs souvent décrits lors des ajustements : chômage des jeunes ; ré-exploitation des cadets ; aggravation de la situation des groupes vulnérables, etc.

Des cas de « chevauchement » (straddling) *entre normes internes et normes extérieures*

Souvent un seul et même acteur utilise deux sources de légitimité en respectant simultanément ou successivement les normes importées et les normes endogènes. Le *straddling* lui permet de passer d'une hiérarchie externe à une hiérarchie interne et réciproquement, de diversifier ses ressources économiques et ses ressources politiques et de n'exclure aucune source extérieure ou intérieure de revenus. L'ascension sociale exige parfois de respecter ou de feindre d'accepter les pouvoirs internes et les pouvoirs externes. Il est même impossible de ne pas le pratiquer à un certain niveau de responsabilité dans des pays qui sont sous le contrôle permanent des institutions de Bretton Woods (et des ONG), mais où les hiérarchies internes ne sont pas complètement érodées. Il y a même peu d'itinéraires de responsables économiques et politiques qui ne montrent l'utilisation de cette stratégie de chevauchement. Le chevauchement est utilisé aussi par des administrations, en contact avec les bailleurs de fonds et les milieux politiques, quand le pouvoir ne peut encore être acquis par le seul appui des bailleurs de fonds mais qu'il est déjà difficile à conserver sans être toléré par ceux-ci.

Les « arrangements » entre normes étrangères et normes locales

Lorsque les normes des bailleurs de fonds sont en contradiction nette avec les normes internes, il est nécessaire, pour la fonction publique locale (comme pour les ONG étrangères et, à un moindre degré pour les agents des bailleurs de fonds) de procéder à des « arrangements ». Des arrangements pragmatiques peuvent exister en même temps que le *straddling*, mais en différent dans leur logique puisqu'au lieu d'être un double conformisme, ces arrangements ne sont conformes ni aux normes externes ni aux normes locales. Comme le montrent K. Kane-Devautour et P. Devautour, quand la pluralité des normes assigne aux acteurs des objectifs, *a priori*, inconciliables, il faut parfois, pour un responsable qui veut éviter la paralysie de sa fonction, adopter un comportement qui dévie à la fois des normes des macrosociétés et des normes des microsociétés. Double déviance qui fait que « les fonctionnaires les mieux " avisés " ne jouent leur rôle dans l'administration qu'aux dépens de l'administration *stricto sensu* ». Ceci n'est pas nouveau : « les règles administratives de l'ancienne métropole n'ont pas joué le rôle décisif attendu dans la construction du développement économique de l'Afrique indépendante ». Et il était déjà nécessaire au fonctionnaire de

savoir « interpréter les règlements pour permettre des arrangements impossibles ». Et combien de fois a-t-on vu des « incorruptibles courageux » s'imposer par leur respect des normes étrangères nouvelles, puis « fermer les yeux sur les dysfontionnements de leur administration lorsqu'il y a plus important à côté ». Ce qui ne doit pas être interprété négativement car il peut, ce faisant, « jouer un rôle plus souvent actif que parasite ».

La pénétration des normes de l'économie globale dans les sociétés africaines

Le débat sur l'influence des normes étrangères s'est polarisé, au cours des dernières années, sur l'influence des institutions de Bretton Woods mais, aujourd'hui comme hier, les normes étrangères s'introduisent aussi, et peut-être surtout, par les incitations et sanctions matérielles que crée la pénétration de l'économie internationale dans les sociétés africaines[12].

La pénétration de l'économie globale dans les sociétés africaines

Contrairement à l'impression créée par les dénonciations de l'échec de l'insertion internationale des économies africaines, celles-ci sont déjà des économies ouvertes[13]. Les seuls échanges enregistrés mon-

[12] Cette polarisation du débat a fait renaître des simplismes qu'on aurait pu croire disparus après des décennies d'observation de sociétés colonisées ou post-coloniales. Il n'est pas rare de voir traiter de l'influence des normes étrangères sans tenir compte de l'influence des transformations matérielles induites de l'extérieur. On risque ainsi de réactiver, bien inutilement, les débats entre Weberiens et non-Weberiens en ne traitant que de l'influence de l'évolution des valeurs et croyances sur les économies sans s'intéresser à la capacité des évolutions matérielles à éroder les normes qui risquent de les freiner (voir la critique de Weber par Tawney, 1951) et de provoquer, en réaction, les débats, tout aussi inutiles, sur la domination, en dernière instance, des infrastructures économiques.

[13] Ces dénonciations soulignent la non-compétitivité des exportations, la non-attraction des capitaux privés et les taux de protection officiels (ce qui est un indice plus douteux).

trent que le taux d'ouverture de la région Afrique de l'Ouest est nettement supérieur à la norme internationale (norme étant pris ici au sens statistique) (Naudet, 1994). Ce qui s'explique par le volume de leurs exportations primaires, des financements extérieurs publics et des importations. A cela s'ajoutent la concurrence entre capitaux étrangers (même si leur volume reste réduit), la contrebande, la circulation de produits de contrefaçon, et les fuites records de capitaux africains. Même si les économies africaines n'ont pas réussi leur intégration internationale, les sociétés africaines sont pénétrées par l'économie internationale.

Les économies africaines s'articulent déjà parfois directement à la globalisation, B. Losch montre, dans son texte (et dans Losch, 1999), comment les avoirs du complexe cacao de la Côte d'Ivoire se sont internationalisés et comment les acteurs participent aux restructurations financières internationales en pratiquant des descentes de filières jusqu'en Europe. C. Enoh, E. Koffi et P. Labazée montrent, dans leur texte et dans d'autres publications (Grégoire et Labazée, 1993), comment l'économie informelle participe à la globalisation non seulement par les relations transfrontalières mais aussi par des placements lointains qui atteignent l'Asie.

A l'intérieur même du continent, c'est un nombre croissant de membres des sociétés africaines qui est exposé aux sollicitations, aux incitations et aux sanctions matérielles du marché[14]. Et leurs normes se modifient de deux façons. D'une part s'accentue le processus d'économicisation des comportements, soit par l'adhésion de nouveaux acteurs aux normes du marché international, soit par l'élimination de ceux qui ne les respectent pas. Les normes de la microéconomie pénètrent davantage par les opportunités et la pression du marché que par les exposés pédagogiques (et les bailleurs de fonds en sont bien conscients quand ils insistent sur la libéralisation dont ils attendent surtout qu'elle accélère ces changements). D'autre part, ce qui est moins connu, les opportunités et contraintes du marché créent, notamment dans les activités informelles, une structuration de nouveaux groupes sociaux ou une restruc-

[14] Il suffit de citer les opportunités ouvertes aux exportateurs et aux importateurs, la séduction des consommateurs, la possibilité, pour les producteurs d'accroître leurs parts de marché en s'attaquant aux entreprises non concurrentielles, les marges offertes au commerce de contrebande, les opportunités offertes aux migrants définitifs ou temporaires, la montée dans les hiérarchies politiques et économiques, les incitations et sanctions contre les individus ou groupes qui participent à l'action des organismes internationaux, les gains des courtiers du développement. Autant de stimulations qui n'ont pas besoin d'un emprunt préalable de normes étrangères pour susciter des comportements économiques conformes à ces normes (en termes anciens, elles participent à l'entrée des sociétés chaudes dans les sociétés froides).

turation des groupes sociaux existants. Les observateurs de l'économie informelle transfrontalière ont, depuis longtemps, démystifié les analyses qui en avaient été faites en termes de concurrence parfaite et ils ont montré l'existence de groupes hiérarchisés menant une concurrence oligopolistique (Egg *et al.*, 1998). Ces groupes, comme le soulignent C. Enoh, E. Koffi et P. Labazée, ont pour normes, à l'extérieur du groupe, la rentabilité et, à l'intérieur du groupe, des normes sociales remodelées par les hiérarchies traditionnelles en fonction de leurs propres intérêts. On est loin du cas, toujours cité, de normes traditionnelles s'opposant à l'économicisation des comportements. C'est, au contraire, le processus d'économicisation qui restructure les groupes et en redéfinit les normes.

L'adoption de normes étrangères, instrument de crédibilité internationale

La globalisation financière a sensiblement accru le besoin de crédibilité internationale des pays. Au besoin de crédibilité auprès des bailleurs de fonds d'aide se joint de plus en plus le besoin de crédibilité auprès des investisseurs privés. Et, alors que, lors des premières années d'ajustement structurel, les réformes libérales étaient surtout présentées comme un moyen d'accroître les échanges, il est désormais affirmé que, dans la phase actuelle de financiarisation de l'économie mondiale, la libéralisation a pour premier intérêt d'attirer les capitaux étrangers. L'adhésion aux normes des institutions de Bretton Woods n'est plus seulement un moyen d'accroître les financements publics mais aussi, et même de plus en plus, un signal pour attirer les capitaux privés nécessaires dans la compétition internationale.

D'autant plus que l'on a assisté, dans les dernières années, à un rapprochement des critères de crédibilité privée et publique. Les organismes d'aide ont, de plus en plus, décidé que leurs financements iraient à des pays pratiquant « une bonne politique », dont une composante essentielle est précisément d'être crédible aux yeux des détenteurs de capitaux. De leur côté, les investisseurs privés prennent comme critère de crédibilité la gestion macroéconomique définie par le consensus de Washington[15]. Et comme, en outre, les entreprises et les administrations internationales utilisent les mêmes évaluations des risques-pays, il est de

[15] Absence d'inflation, taux de change réel fiable, absence de déficit extérieur, libéralisation des échanges, liberté des transferts, respect de la propriété privée, recentrage de l'État, etc.

plus en plus nécessaire d'adhérer aux normes du moment (dont P. Krugman a cependant montré qu'elles sont présentées de façon de plus en plus simpliste et instable).

Il s'agit donc d'un jeu fiduciaire, dans lequel le signal peut devenir plus important que le fait. Le respect des normes devient lui-même un signal et il ne doit parfois plus tant être intériorisé qu'affiché. Même les pays asiatiques qui ont pu décoller sans respecter les exigences des capitaux étrangers doivent y faire allégeance maintenant qu'ils sont entrés dans la globalisation financière. Les normes des Institutions de Bretton Woods doivent être ostentatoirement respectées. C'est désormais présenté comme une condition pour ne pas faire fuir les capitaux.

Les résultats limités des « bonnes politiques »

Le respect des normes des institutions de Bretton Woods a eu, en Afrique subsaharienne, quelques résultats favorables, notamment au cours de la première moitié des années 1990 : remontée des taux de croissance, hausse des exportations en volume et en valeur, réussite relative de la dévaluation du franc CFA, réinsertion de l'économie d'Afrique du Sud avec ses effets d'entraînement en Afrique australe, reconstruction de pays à la fin de conflits armés et croissance de plusieurs pays d'Afrique orientale et occidentale. Et l'on a pu imputer cette croissance aux « bonnes politiques » en montrant que les pays qui les ont respectées ont eu des taux de croissance relativement élevés (Burnside, Craig and Dollar, 1997).

Ces résultats démentaient, certes, les affirmations un peu rapides selon lesquelles les réformes n'avaient été ni réellement effectives ni efficaces. Mais ils ne doivent pas faire oublier que la reprise résultait pour une part de la bonne conjoncture (ce qui a été malheureusement confirmé lors du retournement de conjoncture), que de nombreux pays n'y ont pas participé et surtout que les pays africains ont été marginalisés par les investisseurs internationaux. La recherche de crédibilité internationale par le respect des normes de politique économique n'a pas été un instrument suffisant.

Des investissements étrangers importants dans des économies « mal gérées »

Insuffisant pour convaincre les investisseurs de la crédibilité des économies africaines, le respect des normes des institutions de Bretton

Woods s'est aussi avéré non nécessaire pour les attirer dans les activités à rentabilité élevée.

Ceci résulte d'abord de ce que la plupart des économies africaines sont au-dessous du seuil qui permet à de « bonnes politiques » d'attirer des capitaux de placement. Seule, l'Afrique du Sud avait un système financier suffisant pour tenter d'attirer ces capitaux et elle y est parvenue par une politique partiellement conforme aux normes des institutions de Bretton Woods[16].

Restait la possibilité d'attirer des investissements directs. Mais, du fait de la spécialisation de l'Afrique dans les productions primaires, ces investissements directs sont allés, dans le sous-continent, essentiellement vers les pays pétroliers (Angola, Nigeria, Congo-Brazzaville, Gabon, Guinée-Équatoriale et Cameroun) qui ne sont pas généralement considérés comme des pays pratiquant de « bonnes politiques » et vers des pays miniers dont plusieurs (Zaïre, Zambie, Zimbabwe, Guinée, sans parler de la Sierra Leone et du Liberia) ne pouvaient pas non plus être considérés comme des modèles de gestion. Sans doute quelques pays vertueux (Afrique du Sud, Botswana, Ghana, etc.) ont montré qu'ils pouvaient continuer à rester de bons élèves malgré les recettes créées par la rentabilité de leur sous-sol mais il n'y a guère de raison de croire à la capacité des « bonnes politiques » d'attirer les investissements étrangers en Afrique. Les investisseurs qui sont venus ne pratiquaient pas des stratégies de concurrence parfaite qui privilégieraient les pays ayant actuellement des politiques crédibles. Les investisseurs miniers et pétroliers sont pris dans une concurrence oligopolistique qui les contraint à faire des choix à long terme en fonction des ressources naturelles (relativement indépendantes des politiques actuelles des États) et, à prendre des décisions conservatoires immédiates (relativement indépendantes, elles aussi, de la gestion macroéconomique) pour éviter de perdre leur part d'oligopole en prenant du retard dans la prospection des ressources ou en laissant déstabiliser leur marché (comme de De Beers a dû le faire pour le diamant).

Cette concurrence oligopolistique induit de même de ne pas exiger des États partenaires le respect des normes politiques posées par les Institutions de Bretton Woods. La liste des pays précédents ne donne que peu d'exemples de démocraties, de séparation de l'économique et du politique, de respect de l'État de droit et de non-corruption. On y trouve, au contraire, des exemples où l'exploitation des ressources natu-

[16] Cette « bonne politique » n'a d'ailleurs pas suffi à lui éviter des retraits de capitaux lors des crises financières en Asie, en Russie et au Brésil. Même un pays qui adopte une « bonne politique » n'a pas d'assurances contre les effets de contagion pour lesquels le respect des normes définies par les institutions de Bretton Woods n'avait, jusqu'alors, rien prévu.

relles a provoqué l'apparition de pouvoirs prédateurs, de seigneurs de guerre, d'États mafieux et même l'implication, parfois involontaire, des investisseurs étrangers dans des conflits armés.

Normes énoncées et normes révélées des institutions de Bretton Woods

Il conviendrait, enfin, de bien saisir les différences entre les normes énoncées par les bailleurs de fonds et les normes révélées par leurs actes. I. Biagiotti et P. Quantin nous montrent que, malgré leurs énoncés de la conditionnalité démocratique, les bailleurs de fonds se sont facilement contentés de la gouvernance assurant l'ordre intérieur par des méthodes autoritaires. La différence entre le discours des institutions de Bretton Woods sur le fonctionnement (concurrentiel, et gérable par la compétitivité et la crédibilité) de l'économie internationale et l'observation, même très sommaire, des effets, sur l'Afrique, de l'ouverture aux investissements rappelle que les institutions de Bretton Woods pratiquent souvent un discours rassurant pour attirer les pays africains dans la globalisation. Pour responsabiliser les États, elles leur suggèrent qu'ils peuvent, sans modification de l'environnement international et par leur seule politique, attirer des capitaux. Cette stratégie de persuasion a des motifs valables (il n'y a peut-être pas de politique alternative pour les pays africains). Mais elle pose le problème du rapport entre les normes énoncées par les institutions de Bretton Woods pour influencer ses partenaires et les normes qu'elles respectent elles-mêmes dans leurs actions et que l'on peut tenter d'induire en recherchant, *ex post*, les normes révélées par leurs comportements.

Ces écarts entre normes énoncées et normes révélées font souvent l'objet d'explications simples opposées. Une explication ironique pose que ces écarts résultent de l'ignorance, par les institutions de Bretton Woods, des réalités africaines et que la non-réalisation des objectifs initiaux est le fruit d'erreurs et d'échecs provoqués par la résistance des faits et la ruse des partenaires africains (les institutions de Bretton Woods, croyant à leur discours « missionnaire » [Hibou, 1998] iraient de déconvenues en déconvenues). Une explication machiavélique impute ces écarts à une tactique des institutions de Bretton Woods qui, derrière un discours idéologique et manipulateur, obtiendraient des résultats qui « révéleraient » leurs vraies préférences (le discours missionnaire ne serait qu'une ruse pour créer les motivations locales nécessaires à la réalisation des véritables objectifs des institutions de Bretton Woods). Il est évident qu'aucune de ces explications n'est suffisante et qu'il faudrait, pour expliquer le passage des intentions affichées aux résultats obtenus

par les institutions de Bretton Woods, retracer le long cheminement de persuasions, pressions, succès, erreurs, inflexions, tolérances à l'égard des déviations des États et de leurs partenaires privés et publics, etc.

Ce travail n'a pas été tenté dans cet ouvrage qui, on l'a dit plus haut, s'est borné à étudier les contacts entre les normes énoncées des institutions de Bretton Woods et les normes révélées des acteurs locaux. Si l'on voulait passer de l'étude des contacts de normes à une comparaison de normes, il faudrait les rendre comparables et, pour ce faire, introduire les normes révélées des institutions de Bretton Woods. Travail qu'il n'est pas question d'entreprendre ici.

Ce que l'on peut craindre, c'est que l'absence d'études sur les normes révélées des institutions de Bretton Woods risque de faire prendre au pied de la lettre leurs normes énoncées. La naïveté que l'on reproche souvent aux normes énoncées fait parfois partie de stratégies, pas du tout naïves, de persuasion des partenaires locaux et de guidage vers des horizons dont il pourrait être contre-productif, pour les institutions de Bretton Woods, de parler (pouvoir croissant des oligopoles internationaux, coûts élevés des reconversions, risques de désindustrialisation, durée des rigueurs, permanence de la dépendance, engrenage de réformes de plus en plus importantes).

De même, l'absence d'études sur les aménagements, programmés ou imprévus, des normes affichées des institutions de Bretton Woods peut conduire à poser que les résultats enregistrés révèlent leurs normes (comme on le fait pour les préférences affichées du consommateur). On retrouve l'interprétation machiavélique selon laquelle les institutions de Bretton Woods auraient prévu tous les écarts enregistrés avec leurs normes énoncées (difficultés rencontrées par de « bonnes politiques » en cas de détérioration de la conjoncture mondiale, non-crédibilité des pays africains n'ayant pas de ressources suffisantes, succès de pays n'ayant pas adopté les « bonnes politiques », présence incontestable de préoccupations géo-stratégiques bilatérales dans les affectations de fonds d'aide, inégale tolérance des bailleurs de fonds aux infractions des pays partenaires etc.).

On reste dans des visions contrastées et très simplistes des normes et aussi du pouvoir des institutions de Bretton Woods, considérées parfois comme impuissantes et parfois comme omnipotentes.

18

« The rules of the game » ou la production de nouveaux cadres normatifs

À propos de : « l'État dans un monde en mutation »

Bonnie Campbell

« NORMALISER v.tr. est seulement attesté depuis 1922 (dans *En normalisant la graphie*), longtemps après l'anglais « to normalize » (1865) ; cependant, la présence du dérivé NORMALISATION n.f., attesté en 1873, fait supposer que le verbe existait avant cette attestation. Les deux mots sont employés, d'abord en industrie avec la même idée que l'anglicisme « standardiser », puis en diplomatie, en politique, avec celle de « revenir à l'état normal ». *Normalisation* recouvre parfois l'idée « d'action de rendre conforme (un individu) » avec une idée péjorative de coercition, *Le Robert. Dictionnaire historique de langue* française, Paris, 1992, p. 1331.

« The institutional infrastructure defines the " rules of the game". The rules of the game, in turn, have a major impact not only on efficiency, but also on equity. There is a concern, for instance, that inappropriately designed contract and tort laws may work to the disadvantage of the poor » (Stiglitz[1], 1997 : 80).

Certains chroniqueurs de la presse internationale, certaines ONG et analystes ont accueilli le *Rapport sur le développement dans le mon-*

[1] Joseph E. Stiglitz, ex-Senior vice-president, ex-Chief Economist, The World Bank.

de. L'état dans un monde en mutation, paru en juin 1997 (Banque mondiale, 1997) comme le signal d'une modification majeure et même d'une « volte-face » par rapport aux politiques poursuivies par cette institution au cours des années 1980 et jusqu'à date : « dans une volte-face étonnante, la Banque mondiale à Washington a abandonné son appui de longue date en faveur d'un gouvernement minimal pour privilégier un nouveau mo-dèle basé sur un État fort et rigoureux » *(Manchester Guardian Weekly*, 6-07-1997 : 19, notre traduction).

Est-ce à dire que la Banque mondiale se serait distanciée de son modèle néoclassique qui privilégie les forces du marché pour se rapprocher d'un modèle plus « redistributif » où des considérations sociales seraient plus au centre qu'en marge du projet économique ? Rien ne semble plus éloigné de la réalité.

Ce chapitre montrera au contraire, que ce *Rapport* met en évidence :

- l'explicitation, par la Banque mondiale, des formes d'intervention étatique jugées essentielles pour la mise en place du modèle néoclassique que l'institution a toujours cherché à promouvoir ;
- la nécessité de trouver de nouvelles bases de légitimité politique internes dans les pays où interviennent les bailleurs de fonds multilatéraux pour stabiliser les réformes économiques impopulaires introduites depuis plus de quinze ans ;
- l'ambiguïté totale de la position actuelle de la Banque mondiale qui se voit à présent occuper de plain-pied le terrain de « l'engineering politique » – terrain qui lui est pourtant interdit par ses propres statuts.

L'objet de cette contribution est d'examiner l'évolution des normes qui sous-tendent les recommandations récentes de la Banque mondiale relatives au processus de reconcepualisation de l'État sous l'égide de cet organisme. Bien que le point d'entrée soit l'examen du *Rapport sur le développement dans le monde* de 1997, l'étude replace l'analyse de ce document dans le cadre de la réflexion qui précède et suit la parution de cette publication.

Au-delà d'une présentation plus générale du processus de redéfinition des rôles et fonctions de l'État, afin d'analyser certaines dimensions sociales et politiques de ce processus, le texte s'intéresse tout particulièrement à l'évolution de normes qui sous-tendent l'objectif « d'équité sociale » et s'interroge sur la notion de redistribution qui informe les travaux et recommandations de la Banque mondiale.

Il est à noter que ce texte laisse délibérément de côté, d'une part, une analyse comparative de la position des différents bailleurs de fonds étrangers (Campbell, 1996 : 18-28), et, d'autre part, le thème plus général des enjeux conceptuels, idéologiques et politiques autour de la notion de

« bonne gouvernance » (Campbell, 1997 : 65-94), notion qui sert de cheval de Troie, de caution et de véhicule pour introduire un projet de réforme économique particulier, car ces deux sujets ont été abordés ailleurs.

Le chapitre situera le *Rapport sur le développement dans le monde* de 1997 sur l'État dans le contexte de l'évolution des politiques de réformes institutionnelles de la Banque mondiale (des réflexions sur " *capacity building* " à la bonne *gouvernance*) et des récents écrits de certains membres de l'équipe qui a rédigé le *Rapport*.

L'analyse privilégiera la perspective de la science politique pour faire ressortir la conceptualisation particulière de l'État véhiculée par ce *Rapport*. On y trouvera également une présentation des recommandations faites dans ce document concernant son rôle redistributif, son bon fonctionnement et son évolution souhaitable.

Avec ce rapport de la Banque mondiale *L'État dans un monde en mutation*, on voit, poussée à son paroxysme, la tentative d'aborder le champ du politique de manière subordonnée à l'économie, à partir d'une méthodologie et d'instruments empruntés à celle-ci. Par conséquent, ce rapport, qui nous propose des éclairages et qui prescrit des stratégies pour « Repenser l'État dans le Monde », illustre de manière exemplaire la tendance à forcer les cohérences et à gommer les pluralités et les conflits de normes.

Au-delà de ceci, la parution du *Rapport sur le développement dans le monde*, 1997 met en évidence le fait que la Banque mondiale occupe actuellement parmi les institutions multi et bilatérales, la place centrale de producteur de nouveaux cadres normatifs dans le domaine sociopolitique. Ces normes se substituent à toute notion de « bien commun » qui émergerait des trajectoires nationales précises de pays ou de peuples, en s'appuyant sur un apparent consensus mondial sur des procédures et arrangements institutionnels universels qui, à leur tour, sont présentés comme définissant des « règles du jeu » universellement valides.

Comme on le verra, ce document cherche à introduire des arrangements institutionnels qui, par le passé, étaient le reflet de processus internes historiques, culturels, sociaux et politiques d'États-nations particuliers et qui, à l'avenir, seraient le reflet de procédures jugées nécessaires pour faire émerger les règles créant un environnement favorable à l'entreprise privée et facilitant le bon fonctionnement des marchés. Au-delà des défis que pose ce processus à la notion même de souveraineté nationale, nous n'avons pas encore entièrement mesuré l'importance capitale de ce processus de transnationalisation des normes pour la redéfinition de l'espace privé/public (Deblock, Brunelle, 1998).

Le chapitre est divisé en trois parties. On résumera d'abord les grandes lignes de ce rapport afin de faire ressortir les traits principaux

de continuité entre ce document et la réflexion de la Banque mondiale antérieure et postérieure à sa parution. Dans un deuxième temps, on s'interrogera sur l'intérêt de la Banque mondiale pour l'équité et l'on examinera la manière dont cette notion est traitée afin de faire ressortir l'apparition de nouvelles normes notamment dans le domaine social. Enfin, dans la dernière section, on s'interrogera sur quelques implications sociopolitiques de l'introduction de ces nouvelles normes.

Une réflexion en construction marquée par la continuité

Pourquoi ce *Rapport* maintenant ?

Les préoccupations récentes de la Banque mondiale pour les questions de réformes institutionnelles, de l'État et, de manière plus générale, pour la « bonne gouvernance » surviennent à un moment précis. Elles semblent être une reconnaissance non seulement que le processus « d'ajustement » demandé aux pays endettés, devenu synonyme de « développement », est un processus éminemment politique, mais aussi une reconnaissance de la part des bailleurs de fonds que le contrôle de ce processus leur échappe. À cet égard :

- les conditionnalités de plus en plus lourdes et multiformes imposées aux pays endettés sont reconnues comme politiquement et techniquement ingérables ;
- les politiques de désétatisation commencent à révéler leurs limites et à être désavouées du moins sous leur forme initiale[2].

---

[2] Voir à ce propos l'intervention de Edward V.K. Jaycox à l'époque vice-président, Afrique, de la Banque mondiale lors de la African-American Institute Conference « African Capacity Building : Effective and Enduring Partnerships », le 20 mai 1993, Reston, Virginia : « Up to now, we've talked about just cutting it (the civil service) down. In fact, in structural adjustment in the old days, the second tranche of this hundred million dollar structural adjustment loan depended on you getting rid of 14,000 civil servants. Now that turns out to be the wrong way to go about it because it hasn't worked. It hasn't saved any money. It's just meant we've had our tranches blocked, and we lost momentum. Anyway the people have nowhere to go. There's nothing happening in the real economy so the thing just creates social problems with no savings, so it's not worth a candle. We have learned that. We don't do that anymore » Transcript p. Dans la même intervention, E.V.K. Jaycox précise les difficultés que pose pour le fonctionnement de la Banque mondiale, l'échec des conditionnalités en Afri-

Les liens entre développement et « crise de gouvernance » avaient été explicités dès 1989 dans *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth* (World Bank, 1989 : 60-61, 181 et *sq.*) Dans le chapitre 9 de ce document, « *A Strategic Agenda for the 1990's* », il est suggéré de plus que le redressement de la situation en Afrique implique une redéfinition des relations entre bailleurs de fonds et gouvernements. Entre autres, l'assistance technique devra être réorientée et mieux gérée afin de donner la priorité au renforcement institutionnel, « *capacity building* » (World Bank, 1989 : 193).

Simultanément, des analyses qui cherchaient à inclure des « *policy variables* » dans l'explication des « *development outcomes* » donneront lieu à la publication de toute une série de travaux par la Banque mondiale et dans les milieux qui lui sont proches (Chhiber, 1997 ; World Bank, 1991 ; Easterly *et al.*, 1993 ; Fischer, 1993 ; North, 1990).

L'explicitation de la nécessité et du contenu de réformes institutionnelles comme mesures d'accompagnement des recommandations de politiques économiques dans les pays de l'Afrique suivra très peu de temps après.

Avec la publication du rapport de la Banque mondiale sur l'Afrique de 1994, la réforme des institutions est considérée comme une précondition pour garantir le succès des réformes économiques : « Le succès de ces réformes (d'ajustement structurel) suppose une transformation radicale du rôle de l'État, qui n'ira pas sans difficulté dans le contexte africain, caractérisé par la faiblesse des institutions et, souvent, par une très vive résistance politique » (Banque mondiale, 1994 : 257-258).

Si l'on s'arrête un instant sur le véhicule des réformes, et donc des nouvelles normes que celles-ci introduisent, les politiques d'ajustement structurel, il peut être démontré que ce qui, au départ, avait été présenté comme une série de mesures techniques de court et moyen terme de stabilisation et d'ajustement, puis de « désétatisation », recouvrait, dès le départ, des implications politiques majeures, à plus long terme, pour les choix de stratégies de développement du pays.

À cet égard, comme le faisait remarquer dès 1990, le politologue américain Thomas Biersteker (1990 : 477-492 ; 1992 : 102-131), les politiques d'ajustement affectent les rôles de l'État de diverses façons et ceci est lourd de conséquences quant à la création des conditions nécessaires à une relance économique. Même si l'on parle du processus de « *désétatisation* » au singulier, les politiques d'ajustement ne s'attaquent

---

que : « The World Bank lends up to $4 billion a year in Sub-Saharan Africa, and right now (mai 1993) we have $14 billion outstanding, waiting to be disbursed », *ibid.*, p. 1.

pas de façon uniforme aux divers rôles de l'État. Au contraire, elles facilitent la continuation et même l'extension de certaines formes d'intervention :

- celles qui permettent d'influencer, d'orienter, et de médiatiser : elles redirigent ou réorientent d'autres types d'intervention ;
- celles qui ont trait à la régulation et à la redistribution : elles impliquent un retrait majeur dans d'autres domaines (ceux de la production et de la planification).

Loin d'être politiquement neutres et de jouer un rôle d'efficacité technique comme on le suggère, ces programmes ont été conçus et continuent à être conçus de façon à orienter les interventions de l'État afin de délaisser certaines stratégies de développement. Comme il est bien connu, ce sont les stratégies non orientées vers l'exportation et celles qui favorisent des mesures redistributives et des réformes sociales qui sont remises en cause par le processus d'ajustement et de désétatisation.

Cependant, et comme certains observateurs l'avaient relevé il y a plusieurs années, le désengagement de l'État de l'économie, préconisé par les bailleurs de fonds multilatéraux comportait de sérieuses conséquences potentiellement négatives pour la relance économique. À titre d'exemple, il avait été noté que la réduction du rôle de l'État dans la production pourrait réduire sa capacité et son efficacité à accomplir ses interventions de régulation en faveur du secteur privé parce qu'il y a souvent une forte interdépendance entre les secteurs public et privé. De plus, certaines recommandations (privatisations d'entreprises publiques efficaces) pourraient nuire à la consolidation des bases fiscales de l'État et potentiellement contribuer à leur fragilisation. Enfin, dans la mesure où les programmes de la Banque mondiale sont peu capables ou incapables de mobiliser le secteur privé ou incapables de le faire (comme c'est le cas en Afrique) et, à cause de la fragilisation des bases fiscales de l'État, ces programmes pourraient contribuer à la délégitimisation de l'État lui-même.

Paradoxalement, l'interdiction d'adopter des mesures redistributives, comme l'avaient fait remarquer ces observateurs, pourrait rendre plus difficile la tâche de l'État dans la construction de coalitions plus larges en faveur de la continuation des principales politiques de réformes. La construction de telles coalitions est cependant indispensable pour le succès et la durabilité des réformes recherchées par la Banque mondiale.

C'est précisément à ce type de contradictions et critiques que le *Rapport sur le développement dans le monde* de 1997 semble vouloir répondre. Mais c'est en vain que les lecteurs ou les lectrices chercheront, dans une longue bibliographie de dix-huit pages, les références aux écrits des auteurs qui ont formulé ces critiques, notamment aux États-

Unis, depuis un bon nombre d'années. Leur faute : ne pas partager ou du moins, pas avec la même foi que les auteurs du *Rapport*, le paradigme néoclassique[3].

Que propose le *Rapport sur le développement dans le monde* de 1997 ? Le sommaire précise son objet : « le présent Rapport propose [...] un cadre général pour aborder le problème de l'efficacité de l'État » (p. 3).

Ce message se traduit par une stratégie élaborée en deux temps : le premier volet consiste à adapter le rôle de l'État à sa capacité d'action. À cette étape « l'État doit, tout d'abord, consacrer les capacités dont il dispose à l'exécution des missions qu'il peut et doit assumer » (p. 3). Le deuxième volet de la stratégie consiste à accroître la capacité de l'État en revivifiant les institutions.

Mais adapter et accroître le capacité de l'État pour faire quoi ? Le rôle de l'État tel que conceptualisé par le *Rapport* 1997 est formulé comme suit : « la fourniture de biens et services et l'établissement des règles et des institutions qui permettent aux marchés de prospérer et à chacun de vivre mieux » (p. 1).

Le *Rapport* précise cinq tâches fondamentales « au cœur de la fonction de l'État » :

- mise en place des bases d'un régime de droit ;
- application de politiques ne créant pas de distorsions, et notamment celles visant à maintenir la stabilité macroéconomique ;
- investissement dans les services sociaux de base et les infrastructures ;
- protection des plus vulnérables ;
- protection de l'environnement.

Cette conceptualisation de l'État émane d'une tradition nord-américaine bien particulière qui postule que « tout système politique a la même fonction » et selon certaines variantes, la même structure. Ceci permet de les comparer selon leur degré de différenciation, et donc de maturité sur le plan politique, et surtout, ouvre la possibilité aux théoriciens de ces courants de prescrire les structures, changements et règlements nécessaires pour assurer la stabilité et la persistance du système politique. La question qui préoccupe cette approche de science politique fonctionnaliste ou structuro-fonctionnaliste sera : comment durer, mais jamais pourquoi ? Pour qui ? À quelles conditions ?

---

[3] Les parallèles entre le messianisme théologique et l'orthodoxie néoclassique de la Banque mondiale pour laquelle ce courant est devenu et demeure « traditional economic theory » (Stiglitz, 1997, *op. cit.*, p. 76) ont été soulignés dans des milieux très divers et de manière indépendante (Mihevc, 1995 ; Hibou, 1998).

Si l'on revient au *Rapport* 1997, ce document véhicule non seulement une notion très particulière de l'État, de son rôle, de son évolution souhaitable, de son bon fonctionnement, mais aussi une conceptualisation précise des rapports État-marché (Campbell, 1997 : 163-231). Sans pouvoir traiter ce vaste sujet en détail, nous dégagerons quelques grandes lignes concernant chacun de ces points.

Pour ce qui est de son rôle, la mission première de l'État est la création des bases institutionnelles nécessaires au marché. Ainsi, il s'agit d'une notion non seulement fonctionnaliste, mais instrumentaliste de l'État qui présuppose une finalité, qui sera elle aussi bien définie, tout comme la prescription des moyens pour l'atteindre.

De plus, le *Rapport* prévoit que les arrangements institutionnels évolueront et deviendront plus complexes avec la maturation de l'économie et à mesure que les pays seront de plus en plus intégrés au marché mondial.

Selon le même document, il y aurait une correspondance entre la création et la consolidation d'institutions efficaces (instances gouvernementales et publiques), le renforcement des droits à la propriété – car il s'agit bien de cela lorsqu'il est question de la mise en place des bases d'un régime de droit, la tâche première de l'État selon le *Rapport* – et le bon fonctionnement du marché. Les principes de bonne gestion applicables aux entreprises, le sont également à la gestion de la chose publique dont la finalité première est de promouvoir celles-ci. Cette hypothèse est lourde de conséquences. Sur le plan conceptuel, elle sert de justification à l'élaboration de tout un corpus sur l'État contenu dans ce *Rapport*, qui illustre l'application de méthodes économiques à l'étude du champ politique. Sur le plan prescriptif, elle nous amène au cœur de l'enjeu central : la conceptualisation des rapports État-marché.

Cette conceptualisation est, dans une large mesure, une réflexion du paradigme néoclassique qui est à l'origine et a orienté une grande partie de la réflexion et des stratégies de la Banque mondiale depuis le début des années 1980. En gros, cette vision voit les marchés et le secteur privé d'une part, et les États d'autre part, comme des entités qui se concurrencent pour occuper la même sphère d'activités économiques. Ainsi, le retrait de l'État à la fois de ses fonctions de propriétaire d'industries, d'institutions financières, d'agences de commercialisation et de ses fonctions de régulation du commerce, de l'industrie, du crédit agricole et de l'investissement étran-ger, permettrait aux forces du marché d'agir plus librement afin d'égaliser l'offre et la demande, de manière à envoyer des signaux appropriés au secteur privé, afin qu'il puisse prendre de façon optimale des décisions de production et d'investissement. Les arguments économiques qui sous-tendent cette position mettent en avant l'échec passé

de l'État à créer un système approprié d'incitations afin que l'économie puisse fonctionner efficacement. C'est à partir de cette perception que l'on peut comprendre la deuxième fonction de l'État mentionné ci-dessus : l'application de politiques ne créant pas de distorsions. Par le passé, ceci a impliqué l'introduction de mesures correctives telles que des privatisations et des politiques très importantes de déréglementation, recommandées à partir de la conviction que le libre fonctionnement du marché serait propice à une utilisation plus efficace des ressources rares notamment dans les pays pauvres (Mosley, Harrigan, Toye, 1991 : 3-26).

La conceptualisation essentiellement fonctionnaliste et instrumentaliste de l'État, présente dans le *Rapport*, mène à l'idée problématique que des changements organisationnels, de nature technique, amèneront par eux-mêmes une amélioration de « l'efficacité » (d'où l'emphase sur l'adaptation et l'accroissement de la capacité d'action de l'État). La question qui se pose à partir de cette perception fonctionnaliste et tout au long de ce *Rapport* est évidemment : plus efficace pour faire quoi ?

Dans le *Rapport* 1997, la Banque mondiale prétend renouveler sa position concernant la répartition appropriée des tâches entre le marché et l'État. Après une période où l'institution préconisait le retrait de l'État : « nous sommes en train de constater que le marché et l'État sont complémentaires, puisqu'il incombe au second de mettre en place les bases institutionnelles nécessaires au fonctionnement du premier » (p. 4).

Mais s'agit-il réellement d'une « volte-face étonnante » par rapport au modèle de développement que la Banque mondiale cherche à promouvoir ?

Il s'agit plus exactement de rendre le " *market-oriented model* " plus efficace et surtout politiquement plus stable. On peut citer pour preuve la surprenante enquête spéciale menée à la fin du document dans le but de valider les tâches fondamentales ("*core functions*") qui, selon le *Rapport*, reviennent à l'État. Cette enquête n'a pas été menée auprès des organisations communautaires, ni des organisations professionnelles de la santé, de l'éducation ou de culture, des travailleurs des secteurs public et privé, des sans-emploi, ni des élus, pour ne mentionner que ceux-ci, mais auprès de 3 700 entreprises des secteurs structurés et non structurés de 69 pays afin de savoir si « l'État s'acquitte médiocrement de missions aussi essentielles que l'ordre public, la protection de la propriété et l'application des règles et des politiques de façon générale ». Dans l'encadré 2 : *Crédibilité, investissement et croissance* (sommaire, p. 5) dans lequel sont présentés les résultats de l'enquête, on précise également : « il existe une étroite corrélation entre la note de crédibilité et les taux de croissance et d'investissement, une fois neutralisés les effets de revenus,

de l'éducation et des distorsions dues aux politiques[4] ». Clairement, la conclusion retenue de cette enquête est que dans certaines régions « les bases institutionnelles nécessaires au développement du marché n'existent pas » ce qui est présenté pour légitimer des prescriptions en faveur d'une conception instrumentaliste de l'État comme promoteur, avant toute autre fonction, d'une certaine forme de croissance économique.

État, équité et croissance : vers de nouveaux cadres normatifs

Si l'on peut, certes, parler de continuité sur le plan du « modèle » néoclassique, quelque chose a cependant changé : la nécessité de mieux stabiliser socialement et de légitimer politiquement ce modèle. Tandis que dans les années 1980, les protagonistes véhiculant une conception néo-libérale du rôle de l'État, qu'ils soient « hard » ou « softliners » sur les questions d'équité sociale, se ralliaient autour d'un certain consensus pour ce qui est des politiques économiques et de la nécessité du retrait de l'État, l'introduction prolongée des mesures économiques a entraîné des conséquences telles, à la fois sociales et politiques, qu'il est devenu nécessaire de réagir à la nouvelle situation en stabilisant le modèle. En d'autres termes, plus la Banque mondiale prenait la responsabilité de mesures globales, plus elle s'exposait aux critiques qui s'élevaient contre les inégalités croissantes et le cadre répressif à l'intérieur duquel ces mesures devaient être introduites. À cet égard – et faisant suite aux mesures de « désétatisation » desquelles la Banque se distanciera de plus en plus au début des années 1990 – le *Rapport* 1997 fournit le cadre indis-pensable pour déterminer les termes et les paramètres à l'intérieur des-quels devront se dérouler les débats sur le rôle de l'État et surtout, pour en tracer les limites.

Toutefois, ceux qui cherchent dans le *Rapport* une analyse sur la mission sociale de l'État, pourtant reconnue comme un élément indis-pensable à la construction et à la reproduction des bases du pouvoir, de l'ordre public et de la cohésion sociale et nationale, chercheront en vain. Ils y trouveront autre chose. L'inclusion d'un chapitre intitulé « Mettre

---

[4] Dans le travail de préparation du *Rapport* 1997, « Institutions, the State and Development », *(ibid.)*, Ajjay Chhibber précise à partir de ce sondage : « We show that the quality of institutions variable that emerges from this survey affects both growth and investment. ». Voir aussi Brunetti, Kisunko et Weder, 1997).

en place des bases économiques et sociales » répond visiblement plus à la préoccupation de conserver une stabilité politique[5] et sociale comme condition nécessaire à l'investissement qu'à des préoccupations de justice sociale et d'équité qui reposent sur l'existence de droits sociaux et économiques.

Bref aperçu

Avant de s'interroger sur les raisons pour lesquelles la Banque mondiale s'intéresse à la question de l'équité sociale et avant d'examiner de plus près le contenu des nouveaux cadres normatifs qui accompagnent la réflexion et les recommandations de cet organisme, il est utile de présenter un bref aperçu de ce qui est proposé à ce sujet.

En tant que synthèse, le tableau 1.1 *Fonctions de l'État* (p. 30) est très instructif et fournit un intéressant point de départ. Les trois quarts du tableau présentent dans les colonnes de gauche les fonctions : « Pour remédier aux dysfonctionnements des marchés » et dans une petite colonne séparée, à droite, se trouve la fonction intitulée : « Pour assurer l'équité sociale ».

Ici, les hypothèses apparaissent graphiquement :

- le rôle redistributif de l'État se situe, en marge, en position secondaire et même subordonnée à la fonction principale qui est, sans conteste, la promotion du secteur privé ;
- le rôle redistributif de l'État est perçu comme conditionnel à sa capacité d'action. Comme l'illustre le tableau, une progression des types d'intervention est recommandée en fonction de la manière dont un État se montre en mesure de s'acquitter d'abord de ses fonctions économiques de base.

Comme il sera précisé dans le chapitre à cet égard : « [...] il est crucial d'établir un ordre de priorité [...]. Dans trop de pays, l'État ne fournit toujours pas l'ensemble des biens et services publics essentiels, c'est-à-dire les fondements d'un régime de droit, un environnement macroéconomique stable, des services élémentaires de santé publique,

---

[5] Dans une conférence où il décrivait la situation socio-économique de la Jamaïque comme catastrophique, l'économiste Norman Girvan du Consortium Graduate School of Social Studies, University of the West Indies, Jamaica, présenta le « ruling class » de la Jamaïque – pays qui a une longue et profonde expérience d'ajustement structurel – comme étant : « en large mesure la création de la libéralisation financière qui a accompagné le processus d'ajustement structurel » Conférence « Reclaiming Democracy », Université Concordia, Montréal, le 17 octobre 1998.

un enseignement primaire pour tous, une infrastructure de transport adéquate et un filet de protection sociale minimum. En revanche, l'État fournit toute une gamme de biens et services que les marchés privés pourraient assurer à sa place. Il est donc urgent de recentrer l'État sur ses missions essentielles, en particulier dans les pays qui ont une capacité institutionnelle limitée » (p. 68).

Pour ce qui est des moyens préconisés, on mentionne, entre autres, l'utilisation judicieuse des marchés privés et le recours au secteur associatif. De plus : « une croissance impulsée par le marché et entretenue par un régime d'incitations porteur est un élément fondamental » *(ibid.)*. Cependant : « dans les pays à capacité institutionnelle limitée, l'une des toutes premières priorités devrait être de chercher à recourir aux marchés et de faire participer les entreprises privées et d'autres partenaires non publics à la fourniture des services » (pp. 68-69).

Pourquoi la Banque mondiale s'intéresse-t-elle à l'équité sociale ?

Il est évidemment hors de la portée du chercheur et probablement sans grand intérêt de spéculer sur les « motivations » ou la sincérité des individus (environ 6 000 personnes) qui œuvrent à l'intérieur d'un organisme aussi complexe que la Banque mondiale. Ce que nous sommes en mesure de faire et qui paraît beaucoup plus porteur, c'est d'examiner la manière dont certains documents produits par l'institution expliquent l'importance de la question de « l'équité ». Dans le *World Bank Policy and Research Bulletin* (World Bank, 1997) – qui a paru quelques mois seulement après le *Rapport sur le développement dans le monde*, et suite à la tenue d'un séminaire organisé l'été de 1997, par la Banque mondiale et la MacArthur Foundation – on identifia les domaines émergents en développement économique pour le XX^{e} siècle.

Dans la synthèse de ces travaux, on souligne explicitement quatre manières dont l'inégalité sociale retarde ou entrave la performance économique d'un pays (World Bank, 1997 : 3). « Premièrement, l'inégalité est généralement associée à plus d'instabilité politique, ce qui décourage l'investissement. Deuxièmement, l'inégalité peut réduire la capacité de groupes sociaux d'arriver à des compromis mutuellement acceptables[6].

[6] À cet égard, il est précisé : « these 'bargaining failures' may occur because of disagreement over the distribution of gains from proposed policies (with wealthier groups vetoing changes in the rules that would hurt them financially) or because common problems of asymmetric information are exacerbated by inequality that reduces interaction among potential groups and communities », *ibid.*

Troisièmement, l'inégalité peut décourager l'émergence de normes qui contribuent à promouvoir l'efficacité, telle la confiance, et une prédisposition à l'engagement. Enfin, l'inégalité peut limiter l'efficacité des mécanismes d'incitation (" effectiveness of incentive devices ") tels que la modification du niveau des prix ou des amendes (sanctions) » (notre traduction).

Puisqu'il est avancé que la bonne performance et, plus récemment (Stiglitz, 1998), la relance économique ainsi que la prévention de nouvelles crises en dépendent, il est important de considérer les nouveaux principes et normes qui doivent guider les stratégies économiques de la Banque mondiale dans ce domaine.

Est-ce une évolution vers de nouveaux cadres normatifs ou une autre étape dans l'actualisation des anciens ?

S'il a été possible, dans ce qui précède, d'illustrer la perspective instrumentaliste des travaux de la Banque mondiale lorsque ceux-ci abordent la question d'équité ou de redistribution – l'équité étant perçue comme condition d'une bonne performance économique –, il importe de préciser les prémisses qui expliquent une telle approche et les nouveaux cadres normatifs qui en résultent.

Le rôle des gouvernements

Pour ce faire, il est indispensable de replacer la discussion dans le contexte des réflexions menées autour de la Banque mondiale sur le rôle des gouvernements dans la création d'un cadre institutionnel propice à une bonne performance économique.

Nous résumerons ce vaste domaine en nous référant à la synthèse, fort utile, de J.E. Stiglitz et en identifiant huit points qui nous paraissent parmi les plus essentiels.

1. Le point de départ de telles réflexions est évidemment une prise de position reposant sur les hypothèses suivantes concernant les rapports État-marché :

- les marchés sont au cœur de l'économie moderne ;
- le marché est le moteur de la croissance économique ;
- les gouvernements ne peuvent ni ne doivent remplacer le marché ou quelque partie significative de celui-ci (Stiglitz, 1997 : 61).

Ainsi le gouvernement est perçu comme le « subordinate adjunct » des forces du marché dont le rôle est de fournir le cadre institutionnel nécessaire et l'environnement pour leur bon fonctionnement.

2. Le cadre institutionnel nécessaire pour le bon fonctionnement du marché. Tandis que les imperfections du marché définissent le rôle

économique des gouvernements (Stiglitz, 1997 : 79), l'échec des économies des pays de l'Est ne fait que souligner, nous suggère J. Stiglitz, qu'il existe un ensemble de rôles préétablis dont doivent s'acquitter les gouvernements, notamment en créant un cadre institutionnel à l'intérieur duquel les marchés puissent fonctionner. C'est cependant à travers les forces du marché et non pas en s'y substituant, que les gouvernements peuvent jouer leur rôle pour stimuler la croissance.

Entre autres, les marchés ont besoin de mécanismes pour assurer le respect (« *enforcement* ») des contrats ; d'un système légal comportant des règles bien définies qui permettent d'arriver rapidement à des décisions, etc.

En amont de la mise en vigueur (l'exécution) de contrats se situe la responsabilité des gouvernements d'établir et de faire respecter un ensemble de droits à la propriété. Parmi les autres éléments importants, on peut souligner les réglementations relatives à l'infrastructure, au secteur financier et aux télécommunications. Ainsi : « le cadre institutionnel (qui en résulte) définit « les règles du jeu ». Les règles du jeu, à leur tour, ont un impact majeur non seulement sur l'efficacité, mais aussi sur l'équité. Il existe une préoccupation, par exemple, que des contrats inappropriés ou des lois qui portent préjudice peuvent avoir un impact qui désavantage les pauvres » (Stiglitz, 1997 : 80, notre traduction).

3. Une intervention minimale et un recours maximal aux forces du marché. Il y aurait une méthode simple pour choisir ce que serait le rôle minimal qu'un gouvernement puisse assumer afin que les objectifs du public soient atteints. Il s'agit d'un rôle minimal qui fait appel autant que possible au marché et, si nécessaire, le gouvernement peut contribuer à créer des marchés compétitifs (Stiglitz, 1997 : 87).

4. Une grande méfiance pour les mesures redistributives. Le parti pris en faveur des mécanismes du marché est accompagné d'une grande réserve concernant les mesures redistributives sauf s'il peut être démontré que celles-ci sont destinées à augmenter la productivité, notamment des individus peu qualifiés (Stiglitz, 1997 : 76-78). Cette position est plus modérée que celle, nettement hostile à la redistribution, que l'on retrouve dans certains secteurs du FMI qui suggère, en s'appuyant sur des recherches dont les résultats iraient dans ce sens, que les mesures de redistribution ne réduisent pas les inégalités[7].

---

[7] « Redistribution programs may do little to reduce inequality. Research has shown that throughout the world, a large share of transfers go to the middle class and the élite. A disproportionate share of education financing, for example, goes to secondary schools and universities, which the poor seldom attend », *World Bank Policy and Research Bulletin*, *op. cit.*, p. 3. Cette conclusion rejoint la position de deux économistes du FMI qui les amène à

5. L'utilisation des mécanismes du marché pour la bonne gestion des gouvernements. Afin d'améliorer leur efficacité, les gouvernements devraient se prévaloir des mécanismes du marché à l'intérieur du secteur public et notamment de procédures telles que : « *designing and using performance standards ; establishing incentive systems based on performance standards ; employing auctions for procurement and granting spectrum licenses ; and using performance standards for establishing regulations* » (Stiglitz, 1997 : 84).

6. L'importance de la concurrence. Peut-être encore plus important que la question du contrôle public ou privé *(« ownership »)* est la question de la concurrence. De ce fait le secteur public et le secteur privé peuvent être perçus comme formant un continuum : « *The important point to stress is that there is a continuum of institutional arrangements, running from government enterprises to private enterprises* » (Stiglitz, 1997 : 86).

7. La place et la portée du secteur public. Toute tentative d'évaluer le rôle approprié du gouvernement dans le développement doit prendre en considération les limites du gouvernement comme du marché. Dans les pays où le gouvernement demeure inefficace, la portée de son action devrait être limitée (Stiglitz, 1997 : 83).

8. Une intervention des gouvernements doit rendre le secteur privé plus efficace. Quelles que soient les tâches que l'on attribue aux gouvernements, elles doivent être assumées de la manière la plus efficace et de façon à stimuler l'efficacité du secteur privé. « *And whatever tasks are assigned to government, one must ensure that they are undertaken in the most efficient way, and in ways that are most conducive to the efficiency of the private sector. In recent years there have been marked adances in our understanding of how this can be done, and in the range of alternatives that are available within the public sector* » (Stiglitz, 1997 : 92).

Parce que dans les pays en développement la capacité des gouvernements à corriger les imperfections du marché peut être limitée, il est nécessaire de donner la priorité à ce qu'ils font de mieux. Parmi les domaines de plus haute priorité, on souligne l'établissement d'un cadre institutionnel et d'un environnement économique qui permettent aux

---

suggérer : puisque de toutes les dépenses, ce sont les subventions et les transferts (la sécurité sociale) qui ont le plus progressé, il est normal que l'effort de compression porte principalement sur cette catégorie de dépenses. De plus, le rôle redistributif ayant été réduit, l'État n'aura plus pour rôle de fournir des biens et services, mais de superviser et de réglementer l'activité, en fixant les règles du jeu de l'économie. Voir également (Tanzi et Schuknecht, 1997 *in* Solimano, 1997).

marchés de faire ce qu'ils sont considérés faire le mieux, c'est-à-dire « se concentrer sur des domaines comme l'investissement dans les ressources humaines qui permet de promouvoir simultanément la croissance économique et la croissance de l'équité » (Stiglitz, 1997 : 93).

Les normes entourant la notion d'équité

À partir de ce bref aperçu du rôle des gouvernements proposé par un des architecte du *Rapport sur le développement dans le monde* 1997, il est possible de faire ressortir un certain nombre de normes entourant la notion d'équité que semblent véhiculer les arrangements préconisés.

a. L'équité sociale : objectif ou moyen ?

Loin de représenter une finalité qui reposerait sur une notion du « bien commun » ou du bien public, l'équité sociale n'est pas perçue comme un objectif en soi – encore moins un droit – mais plutôt comme un moyen pour atteindre un projet économique précis : l'amélioration des performances et de l'efficacité du secteur privé ainsi que le maintien de la confiance des investisseurs.

b. Un nouveau concept de justice sociale

Dans les travaux préparatoires au *Rapport sur le développement dans le monde* 1997, il est proposé que la façon de percevoir la justice sociale évolue. D'une fonction de bien-être *(« social welfare function »)*, le concept prendra chez les économiste du développement le contenu de *« basic needs »*. Mais plus récemment, le pont central du raisonnement repose sur la notion d'opportunités : « la justice sociale ne devrait pas tant être évaluée en termes d'égalité des résultats qu'en termes d'égalité des opportunités » (notre traduction). *« While economists traditionally approached these questions using a social welfare function, development economists have often taken a different tack, emphasizing « basic needs ». But more recently, the focus has turned to opportunities. Social justice should not be evaluated in terms of equality of outcomes as in terms of equality of opportunities »* (Stiglitz, 1997 : 79)[8].

[8] *Ibid.*, p. 79. L'exemple donné de l'équité des opportunités – celui de l'éducation – est paradoxal lorsque l'on sait que de plus en plus d'enfants doivent travailler plutôt que d'aller à l'école et que la gratuité de la scolarité a été sérieusement remise en question par les programmes d'ajustement structurel.

c. La transnationalisation des règles et des normes

L'équité et la justice sociale n'apparaissent qu'à la marge d'un projet dont l'objectif est l'efficacité des arrangements institutionnels et des règles du jeu, établis pour assurer le bon fonctionnement des forces du marché et de l'entreprise privée. Avec les processus de libéralisation économique en cours, ces règles relèvent de moins en moins de l'espace national et du droit national et de plus en plus d'institutions et de cadres multilatéraux. La tendance à la transnationalisation des règles et des normes se traduit non seulement par un déplacement des lieux de la production de normes, mais aussi par une redéfinition des frontières entre le public et le privé (Deblock et Brunelle, 1998 : 12-13).

d. Transnationalisation des normes en l'absence de normes minimales contraignantes

En contraste avec les règles qui résultent des négociations commerciales de l'OMC. ou des accords sur les conditionnalités négociées par de nombreux pays avec la Banque mondiale ou le FMI dont les termes sont obligatoires et contraignants, il n'y a aucune norme minimale concernant l'équité ou la justice sociale. Et cela malgré de très nombreux textes et déclarations dans ces domaines suite aux nombreux sommets (notamment le sommet de Copenhague de 1995) qui attiraient l'attention sur ce que certains appelleront, faussement, suite à une regrettable fragmentation et instrumentalisation des enjeux, des « nouvelles générations de droits » (Campbell, 1998 : 24-27).

e. Une perspective universaliste et téléologique

La perspective, présentée dans les publications de la Banque mondiale, qui occupe maintenant la place centrale dans la production de nouvelles normes à la fois de performance économique et d'équité, les secondes dépendant des premières, est qu'il existe actuellement des normes incontournables auxquelles les pays sous ajustement doivent impérativement se conformer : « malgré les efforts qu'ils ont faits pour améliorer l'environnement macroéconomique, ouvrir leurs marchés et renforcer les secteurs public et financier, la plupart des pays africains

---

« If society provides educational opportunities to all children, it has fulfilled its responsibility, even if some individuals fail to avail themselves of those opportunities », *ibid.*

n'appliquent pas encore de politiques qui seraient bonnes au regard des normes internationales » (Banque mondiale, 1994 : 8).

Avec la crise des pays asiatiques, il a été suggéré par J. Stiglitz que c'est dans ces pays qu'il est le plus important de mettre en place de nouveaux filets de sécurité sociale. Cette position semble faire écho à la philosophie qui sous-tend le tableau 1.1 *du Rapport sur le développement* 1997, présenté ci-dessus. Comme la possibilité d'accéder à de telles mesures dépend, selon le *Rapport*, du stade d'avancement du développement économique des pays, il semblerait que les mesures de redistribution qui visent une plus grande équité sociale soient fonction de la croissance économique d'un pays et de son degré d'intégration dans le marché mondial et non le fruit d'une analyse des besoins de la population ou des stratégies alternatives de développement qui pourraient être mises en avant pour combler ces besoins.

f. Priorité aux réformes institutionnelles avant d'entreprendre des dépenses sociales

Le contraste entre la position de la Banque mondiale et d'autres analyses est frappant sur ce point. À titre d'illustration, le *Social Watch Report* de 1998 termine son chapitre sur « *Strategies in the struggle against poverty : a comparative approach* » avec la conclusion suivante : « notre analyse démontre que le succès des efforts pour éradiquer la pauvreté dépend, très largement, du modèle de développement sélectionné. Miser seulement sur la croissance n'est pas assez. Une préoccupation pour la croissance, couplée avec l'introduction de politiques d'ajustement et la réduction des dépenses publiques, s'est avérée négative pour ce qui est de l'objectif de mettre fin à la pauvreté. Des mesures particulières produiront des effets seulement si elles sont liées à une stratégie pour une croissance équitable qui accorde une priorité à un accès étendu à la santé et à l'éducation parmi les populations dont les revenus sont les plus bas. Ceci devrait aller de pair avec la création d'emplois et d'opportunités économiques pour les secteurs de la population les plus affectés par les changements économiques qui ont lieu dans la plupart des pays » (Social Watch, 1998, notre traduction).

Par opposition à ceci, la réflexion qui émane des secteurs spécialisés de la Banque mondiale dans ce domaine, aboutit à une toute autre stratégie. La conclusion d'un texte de L. Demery et de M. Walton est significative à cet égard : « tandis que *" quality spending "*, que ces dépenses soient publiques ou privées, sur les services sociaux de base est bon, accorder une forte priorité au niveau des dépenses publiques afin d'améliorer les conditions sociales est une erreur, et il sera souvent plus

important de mettre la priorité sur les réformes de politiques et les réformes institutionnelles nécessaires au bon fonctionnement des secteurs sociaux » (Demery, Walton, 1997 : 26, Notre traduction).

Si les conditionnalités nombreuses et multiformes que la Banque mondiale attache à ses critères de performance et ses objectifs économiques se sont avérées politiquement et administrativement difficiles à gérer de l'extérieur, on peut penser que l'introduction de nouvelles normes sociopolitiques introduites par des réformes institutionnelles seront encore plus difficilement intégrables, puisque, historiquement, de telles normes ont toujours été le produit de trajectoires et le reflet de dynamismes sociaux et culturels internes spécifiques.

En résumé et pour illustrer l'évolution de la réflexion de certains milieux proches de la Banque mondiale depuis la publication du rapport de 1997, suite aux difficultés des économies asiatiques, les recommandations plus récentes ne préconisent pas des orientations qui permettraient d'atteindre un développement socialement plus équitable mais plutôt des meilleures mesures compensatoires.

En soulignant que la crise avait atteint des proportions intolérables en Asie de l'Est, J. Stiglitz propose la construction de meilleurs filets sociaux. Il recommande quatre domaines de priorité pour les politiques sociales :

- assurer la sécurité alimentaire ;
- maintenir le pouvoir d'achat ;
- maintenir les services économiques et sociaux pour les pauvres incluant les dépenses dans le domaine de l'éducation et de la santé ;
- augmenter la surveillance *(monitoring)*, les diagnostics et l'information publique afin d'assurer qu'il puisse y avoir des programmes sociaux bien conçus et bien ciblés (Stiglitz, 1998 : 13-14).

Loin de mener à un questionnement sur le bien-fondé de certaines stratégies économiques antérieures, la crise asiatique incite les responsables de la Banque mondiale à tenter de prendre en compte les liens entre stabilité sociale, consensus politique et relance économique en recommandant un meilleur partage du fardeau de la crise : « l'amélioration du partage du fardeau dans des situations de crise a le potentiel de créer plus d'incitations afin que les investisseurs évitent les crises. En même temps, ceci peut aider à maintenir la stabilité sociale et un consensus politique qui sont, entre autres choses, nécessaires pour reconstruire la confiance de l'investisseur et permettre le regain de la santé économique » (Stiglitz, 1998 : 15).

Enfin, la reconnaissance du rôle des programmes sociaux – comme étant utiles à la construction de bases démocratiques et de stabi-

lité sociale dans le but d'assurer le succès des réformes de manière plus générale[9] – est révélatrice du maintien de la place subordonnée de l'équité sociale par rapport à la création d'un environnement favorable à l'entreprise privée. Elle est révélatrice également d'une conception très particulière du fonctionnement des processus politiques et plus spécifiquement d'une interprétation particulière des processus démocratiques.

Nous aborderons brièvement ces dimensions dans la dernière section à travers une brève mise en perspective historique.

Quelques implications sociopolitiques de l'introduction de nouvelles normes

Les passages du *Rapport* 1997 et les discussions qui ont suivi sa publication sur une redistribution sociale en marge d'un projet économique plutôt que partie intégrale et centrale de sa conceptualisation ne sont pas sans rappeler les débats autour des « dimensions sociales de l'ajustement » (DSA). Car ce fut dans le même sens, pour mitiger les conséquences sociales les plus criantes des mesures déflationnistes, que les différentes générations de dimensions sociales furent introduites à partir de 1987.

Dans la mesure où les programmes d'ajustement structurel (PAS) cherchent à construire, sur le plan interne, un ensemble de relations économiques et sociales répondant aux critères internationaux en matière de productivité, rentabilité du capital et compétitivité, ils procèdent à une redistribution directe des revenus : « elles (les mesures d'ajustement) affectent nécessairement la situation de certaines catégories sociales par rapport à d'autres » (L'Hériteau, 1982 : 543).

Introduites comme un ajout à la stratégie de croissance contenue dans les PAS, les DSA, comme les réflexions du *Rapport* 1997 sur la redistribution sociale, représentent plus une justification des programmes économiques qu'elles accompagnent, qu'une remise en cause de leur conceptualisation. Ainsi, cette manière d'aborder la question de la redistribution sociale masque un problème de fond : la conceptualisation du problème de la lutte contre la pauvreté. Dans la mesure où la pauvreté

[9] « The perception that a reform program is not just a bailout, but a strengthened safety net for the poor and the middle class is essentiel for building the democratic support and social stability necessary for a successful overall program », *ibid.*, p. 13.

renvoie à un mode particulier de régulation sociale et politique sélectif, il s'agit, en fait, d'un problème de lutte pour la redistribution du pouvoir et donc d'un problème éminemment politique.

En présentant le problème de la réforme de l'État et des institutions publiques sous un angle technique, comme l'illustre sa place centrale dans « L'État dans un monde en mutation » sur le concept d'efficacité, le *Rapport* 1997 évite que soit posée la question du contrôle sur le processus de croissance économique et plus généralement sur le processus de développement : qui le contrôle ? En fonction de quelles finalités ? Et en faveur de quels intérêts ?

Même si les auteurs se défendent d'emprunter un terrain politique ou idéologique en mettant l'accent sur des moyens pour renforcer l'efficacité de l'État, le processus de reconceptualisation de l'État a des conséquences qui dépassent de loin des préoccupations d'ordre technique et de bonne gestion administrative. Plus précisément, les recommandations du *Rapport* véhiculent implicitement un projet politique dont le contenu mérite d'être examiné attentivement. Déjà, à la fin des années quatre-vingt, certains observateurs dont Björn Beckman, suggéraient que les restructurations de l'État avaient comme objectif de rendre celui-ci plus propice à l'introduction du libéralisme politique et à l'adaptation des forces du marché à l'échelle internationale. Sur le plan interne, ces réformes étatiques devaient contribuer à la stimulation des potentiels entrepreneuriaux de la société (Beckman, 1992).

Tout comme Beckman le soutenait, il peut être démontré que les réformes proposées dans le *Rapport* 1997 représentent une tentative pour trouver des bases alternatives de légitimité interne, notamment face aux résistances populaires et nationales, à l'endroit des stratégies de réformes économiques préconisées par les institutions de Bretton Woods. Car, dans la mesure où les stratégies préconisées de relance économique s'attaquent aux modes de régulation politique et aux schémas de redistribution antérieurs, ces réformes provoquent une crise des capacités politiques des États, crise qui, par la même occasion, est une crise d'hégémonie idéologique, notamment de la légitimité des stratégies de réformes économiques.

Comment propose-t-on de construire des bases alternatives de légitimité ?

Si à la fin des années 1980, un effort concerté de réflexion a émergé autour de la « faisabilité politique », au début des années 1990, le projet de reconceptualisation de l'État a été systématisé et approfondi notamment dans les travaux de 1992 et 1994 de la Banque mondiale sur la « *Gouvernance* ». Dans ces travaux il n'est plus question simplement d'un « *empowerment* » mais de l'accession et surtout de la « partici-

pation » au pouvoir. En 1997, dans le *Rapport sur le développement dans le monde*, on voit se prolonger cette même réflexion sur la construction de légitimité politique en faveur des réformes proposées. Ainsi, on peut lire : « il apparaît de plus en plus clairement que les programmes publics donnent de meilleurs résultats lorsqu'ils sont exécutés avec la participation des futurs bénéficiaires et lorsqu'ils exploitent le potentiel associatif de la collectivité. Cela facilite leur exécution, se traduit par des résultats plus durables et permet une meilleure information en retour » (p. 11).

Pour ce qui est de la notion de participation, le *Rapport* soutient : « élargir la participation à la formulation et à la fourniture de ces biens et de ces services, dans le cadre de partenariats entre l'administration, les entreprises et les organisations de citoyens peut aussi se traduire par une amélioration des prestations » (p. 125). Le concept de participation a ici un sens précis, celui de l'articulation de préférences ou de demandes. En science politique, cette conception renvoie à une vision libérale-pluraliste de l'exercice du pouvoir où la participation est une condition nécessaire pour la compétition à la base de la démocratie libérale pour laquelle ce qui importe est la rotation des élites.

C'est donc dans un sens technique et fonctionnel, assimilé par le *Rapport* à « des mécanismes de consultation » (p. 12), que la notion de participation fait référence à un moyen pour obtenir un appui local et une coopération locale et pour asseoir une légitimité populaire, mais légitimité pour ceux qui introduisent et non pas ceux qui résistent ou qui s'opposent aux réformes institutionnelles et politiques.

Cette notion restreinte, entrepreneuriale et fonctionnaliste de la participation nous amène au cœur du problème – celui de la conceptualisation particulière de l'exercice du pouvoir présente dans le *Rapport* de 1997.

En contradiction avec ses propres statuts qui lui interdisent d'emprunter le terrain politique, la Banque mondiale occupe désormais ce terrain en proposant dans la première partie du *Rapport* de *Repenser l'État partout dans le monde* et en s'éloignant des réaffirmations de prudence présentes encore dans ses documents de 1992 et 1994 sur la gouvernance.

Au-delà de la tentative de présenter les recommandations qui suivront sous un angle purement technique, parce qu'il s'agit de recommandations qui se veulent universelles, la conception de l'État préconisée fait forcément abstraction des processus de régulation politique, sociale et culturelle, spécifiques aux trajectoires historiques précises de chacun des pays. De plus, il s'agit d'une conception de l'État qui fait abstraction de l'existence de nations et donc des enjeux que pourrait

représenter la question du contrôle national ou de la cohésion et de la sécurité nationale dans l'articulation des stratégies de développement d'un pays donné.

Les processus politiques sont réduits à des processus de gestion technique. Il en résulte une tentative de « dépolitisation » qui vient nier la légitimité des objectifs politiques. Car comme J. Coussy (1994 : 238) le note : « l'affirmation qu'il existe des normes " indiscutables " résultant de la seule théorie économique est même la principale méthode rhétorique utilisée par les conseillers étrangers pour déposséder les États de ce qui fait l'essence de leur pouvoir politique (à savoir la faculté de procéder à des arbitrages et des compromis en fonction d'objectifs et de rapports de force) ».

Il résulte de cette tentative de repenser l'État une conception anhistorique, téléologique et prescriptive qui émane de certains courants précis de la pensée américaine libérale-pluraliste qui rappellent, à beaucoup d'égards, les éléments qui étaient à la base du paradigme de la « modernisation » dans les années 1950 et 1960.

Que les tendances qui inspirent une telle conceptualisation soient actuellement mises en avant par certains partis politiques nord-américains ultra-libéraux est une chose, car il existe des arènes dans ces pays où ces propositions pourront être débattues.

Que cette conceptualisation de l'État soit proposée, comme ayant une valeur universelle, par des instances multilatérales en mesure de l'imposer comme condition d'accès à des financements, est une tout autre chose et soulève des interrogations très actuelles.

Avec la publication du *Rapport sur le développement dans le monde*, plus que jamais auparavant, la situation récente pose le problème du positionnement des bailleurs de fonds. Les incohérences et contradictions qui résultent de la tentative de réduire l'analyse des processus sociopolitiques, déterminés historiquement à une question de simples procédures de gestion qui seraient universellement valables, soulèvent le problème de fond : l'impossibilité de gérer de l'extérieur les processus de réformes institutionnelles et l'importance que des débats aient lieu sur la scène internationale et au sein des pays concernés autour de la reconceptualisation de l'État et autour des fins sociales du développement. L'absence de références aux positions plus critiques envers la position néolibérale de la Banque mondiale, malgré l'ampleur de la bibliographie dans le *Rapport* 1997, suggérerait que de tels débats ne semblent pas encouragés par les bailleurs de fonds multilatéraux.

Ces débats auront-ils lieu ? Dans quelles arènes ? Et auront-ils lieu de manière à ce que les enjeux qu'ils soulèvent soient réappropriés par les pays concernés ?

19

Les bailleurs de fonds, la conditionnalité et la promotion de la gouvernance en Afrique

Isabelle Biagotti et Patrick Quantin

A la fin des années 1980, les bailleurs d'aide ont décidé d'introduire des critères d'organisation politique dans la sélection des États bénéficiaires. Ces critères ont convergé vers la « gouvernance » avec des variantes permettant des interprétations plus souples autour de la notion à la française d'État de droit ou plus audacieuse avec la démocratisation. L'observation des voies par lesquelles les différents bailleurs ont progressivement formulé leurs exigences révèle le poids des modèles respectifs sur les politiques. Cependant, presque dix ans après, le problème qui domine l'évaluation de cette période de « conditionnalité démocratique » concerne la capacité de chaque bailleur à fournir une authentique doctrine, c'est-à-dire un corpus de règles fixes et préétablies qui permettent de trancher l'interprétation des situations concrètes de manière prévisible et indiscutable. Dans la pratique, les bailleurs ont dû faire face à la hiérarchisation de leurs priorités quand les impératifs de démocratisation se trouvaient en concurrence avec des exigences contraires, notamment en matière économique ou dans le domaine de la sécurité.

La conditionnalité politique a donné lieu à des levées de boucliers de la part de ceux qui critiquaient ses prétentions « universalistes ». Pourtant, les résultats de l'ajout de cet élément dans les protocoles d'aide mon-

trent qu'il n'y a pas eu, à l'échelle du continent africain et durant la décennie presque écoulée, d'effet spectaculaire sur le long terme. Non seulement très peu d'expériences de transition démocratique ont été « consolidées » mais, passée l'euphorie des années 1990-1993, le type de régime qui semble avoir trouvé grâce auprès des bailleurs, en approchant une « gouvernance » présentable, est plutôt marqué par des capacités à assurer l'ordre interne, selon des procédés autoritaires, tout en privilégiant les privatisations et l'insertion dans le marché mondial. Les impératifs de sécurité et de développement économique ont primé sur ceux de la démocratisation qui ne survit, dans les discours, que sur le mode mineur de la gouvernance ou de l'État de droit. Cette mésaventure illustre des conflits de normes en cascade qui peuvent être regroupés en trois catégories :

- conflits de normes entre différents bailleurs : comment définir la « bonne gouvernance » ? Qu'est-ce que la démocratie et comment y parvenir ? Les réponses ne sont pas les mêmes selon qu'elles sont formulées par la Banque mondiale ou les agences gouvernementales des États du Nord. Ces bailleurs de fonds, considérés comme des entités, connaissent, par ailleurs, des dissensions au sein de leurs propres structures qui poursuivent des buts différents avec des éthiques professionnelles dissemblables ;
- conflits de normes entre bailleurs et bénéficiaires : ceux-ci ont été décrits à l'envi, souvent en termes culturalistes. Il faut convenir que même replacés dans leur trajectoire historique, ces conflits sont sérieux et leur gravité redouble après le fiasco de nombreuses transitions ;
- Conflits de normes entre différents bénéficiaires : le flou des critères a parfois entraîné des sentiments d'injustice de la part de gouvernements africains qui attendaient un renforcement de l'aide après un effort de démocratisation et qui se sont étonnés de constater qu'il n'y avait pas de « prime à la démocratisation ».

La fluctuation dans le temps de l'appréciation des situations ainsi que l'évolution des doctrines ajoutent, bien entendu, une dimension diachronique à la complexité de la définition des enjeux de la conditionnalité politique. Tout en s'efforçant de retrouver les grands axes d'interprétation de ce labyrinthe, on ne perdra pas de vue que ces conflits de normes ne gênent pas tant qu'il y paraît les principaux acteurs. Ils laissent un espace libre pour la négociation et ne remettent pas en cause le *statu quo* des positions antérieurement acquises.

Après avoir retracé le cheminement du concept de « gouvernance » et son élaboration par les institutions financières internationales, on présentera rapidement les systèmes de référence et les expériences de trois bailleurs bilatéraux : Allemagne, États-Unis et France. L'évaluation

de la répartition de l'aide conduit à s'interroger sur la capacité (ou la volonté) de ces acteurs à se tenir à une doctrine fixe et préétablie. Ceci conduit à questionner les producteurs de normes avant même de soulever les problèmes de conflits ou de spécificités culturelles.

L'élaboration du concept de gouvernance comme norme internationale

Le thème de la gouvernance est apparu, à la fin des années 1980, dans le milieu des organisations financières internationales, à un moment où il s'est agi d'expliquer l'échec de la mise en œuvre des plans d'ajustement structurel dans certains pays. Ce thème est rapidement devenu un concept de base dans les discussions entre bailleurs et récipiendaires, en même temps qu'il était investi par les chercheurs s'intéressant aux dimensions politiques du développement. Il représente une tentative prudente des institutions financières internationales pour aborder la question du politique sans s'attaquer directement à la nature des régimes. Le but recherché consiste à définir une autorité étatique non seulement légitime mais aussi efficace. Ce type de questionnement, nouveau dans les milieux financiers, permettait la définition universelle d'un État capable de piloter le développement *(developmental state)*. Il était défini initialement pour caractériser les interventions des États asiatiques et leur succès à initier un développement économique dans les sociétés qu'ils dirigent. Le concept s'est alors transformé en norme d'intervention politique sur l'économie sous la forme de « *good government* ».

La liaison entre économique et politique est apparue dans les travaux de la Banque mondiale lors de la publication du rapport de 1989 intitulé : « Sub-saharan Africa : From Crisis to Sustainable Growth : A Long Term Perspective Study » (BIRD, 1989). Les rédacteurs y dénoncent, en rompant pour la première fois avec la tradition de neutralité politique antérieure, les freins au développement économique qui sont les marques bien connues des systèmes politiques africains. Ils relèvent, entre autres, la personnalisation à outrance du pouvoir, la négation des droits fonda-mentaux de l'Homme, l'étendue de la corruption et le caractère non représentatif – puisque non élu et non responsable – car sans contrôle, législatif ou autre – de la majorité des gouvernements africains.

En se précisant au début des années 1990, la gouvernance implique une relation causale entre mode de gouvernement de l'État et développement économique. Cette relation est mise en évidence par l'absence de développement dans certains pays alors que d'autres par-

viennent à obtenir des progrès avec des ressources équivalentes. On « découvre » alors que la différence de réussite économique proviendrait de la façon dont sont gouvernés les États. Cette vision conduit les institutions de Bretton Woods à conclure que « si le manque de gouvernance est une contrainte pour l'ajustement et le retour à la croissance, alors, logiquement, une gouvernance positive constitue une condition d'une croissance et d'un développement soutenus » (Frischtak, 1994 : 2).

Dès lors, l'essor et la popularité du concept ont pu donner l'impression d'une pensée unique en la matière. Pourtant, le concept est demeuré flou ; chaque utilisateur – institutions financières internationales, bailleurs de fonds, agences gouvernementales, et même la communauté scientifique – privilégiant l'une ou l'autre de ses composantes plutôt que d'approfondir une conception claire et univoque. Cette plasticité explique à la fois la réussite et l'ambiguïté du thème qui se prête aussi bien à des interprétations politiques concernant la légitimité des gouvernants qu'à des applications techniques restreintes mais précises touchant les pratiques concrètes de la gestion étatique. Il s'agit finalement d'un concept peu contraignant qui comporte peu de risques pour celui qui l'emploie. Le premier conflit de normes soulevé par le concept de gouvernance est donc interne. Il concerne des interprétations concurrentes. Deux définitions coexistent : l'une normative, l'autre descriptive.

Au fur et à mesure de leur mise en œuvre durant les années 1980, les PAS entraînent une réduction des ressources des États africains. Les dépenses du secteur public diminuent et les possibilités de prébendes pour le personnel administratif et politique en sont considérablement réduites. Les systèmes clientélistes mis en place par les États postcoloniaux sont gravement déséquilibrés. Les mouvements sociaux qui prennent de l'ampleur peuvent s'appuyer sur l'affaiblissement de la régulation politique pour formuler de nouvelles revendications qui se cristallisent dans la demande de démocratisation. Au début des années 1990, les réformistes africains et les bailleurs de fonds semblent proposer, en se renforçant mutuellement, les mêmes solutions à la crise continentale : la libéralisation de la concurrence politique et le recentrage de l'État sur des fonctions régaliennes limitées.

L'apparente convergence des modèles internes et externes de réforme de l'État recouvre néanmoins des intérêts divergents qui menacent la réussite de cette réforme. La remise en cause de l'État fragilise les positions des élites postcoloniales. Aussi les PAS vont-ils le plus souvent s'attirer l'hostilité des milieux citadins les mieux connectés au système étatique. Ces milieux sont aussi les plus politisés, les plus influents et les plus mobilisables. D'une manière plus large, les politiques de rigueur s'avèrent difficiles à imposer à des populations découvrant leur pouvoir à tra-

vers la démocratisation et les possibilités de l'alternance. Les mouvements politiques de changement réclament, comme les bailleurs, le démantèlement de l' « État-prébendier », mais aussi, à la différence de ces mêmes bailleurs, l'amélioration immédiate du niveau de vie. La réussite du redressement économique au Ghana, acquise à la fin des années 1980 – donc avant le mouvement continental de démocratisation – ne se serait probablement pas produite si la réforme avait été laissée à la volonté d'un mouvement populaire basé sur le choix électoral.

Lors de l'avènement du concept, la Banque mondiale ne voyait dans la gouvernance qu'une réponse « technique » à l'échec des politiques d'ajustement. Elle renouait ainsi avec l'école classique qui affirmait « qu'un gouvernement dédié à des politiques rationnelles (c'est-à-dire la gestion rationnelle tant du secteur public que du secteur privé) sera enclin à servir le bien public » (Petit, Gnaegy, 1992). La gouvernance désignait des institutions et des règlements capables de générer la rationalité manquante.

Cette conception initiale, simple et volontairement apolitique, est pourtant à l'origine d'une série de définitions normatives, en particulier chez les acteurs de la coopération. Toutes identifient la gouvernance, à la fois, à la démocratie et à l'adoption d'une économie libérale. Ces extrapolations de l'équation, proposée par la Banque mondiale, sont érigées en principes dont l'adoption serait rendue obligatoire par l'appartenance au « temps mondial ». Elles génèrent aussi des élaborations spécifiques produites par les agences d'aide fortement marquées par leurs propres expériences nationales. Les valeurs proposées reflètent le fonctionnement de l'État libéral occidental. Or, elles sont appliquées à des États en formation dont la trajectoire historique diverge foncièrement.

Ce que le modèle normatif gagne en simplicité en désignant des antécédents occidentaux, il le perd en crédibilité. Une première raison vient de ce que les schémas historiques « développementalistes » ne sont plus scientifiquement recevables. D'autre part, l'idée même d'imposer un modèle politique à travers un rapport de domination symbolique est idéologiquement irrecevable quand bien même toutes les autres dimensions de l'échange, en particulier économiques, sont manipulées par les acteurs du Nord.

La diffusion généralisée du concept de gouvernance a exigé de ses utilisateurs un effort de définition supplémentaire. C'est lors de ces tentatives d'éclaircissement que s'est posée la question de la temporalité du concept de gouvernance. Compris comme un processus, c'est-à-dire comme un phénomène dynamique, les aspects normatifs apparaissent, dès lors, plus comme des « moments » de la gouvernance que comme un idéal immanent et permanent.

Ainsi précisé, le concept peut être appliqué à des situations déjà repérées depuis le début des années 1980 au moins. Il désigne un système de régulation étatique englobant le politique, le social et l'économique. Cependant le terme dépasse le présupposé normatif qui fait des institutions publiques les dépositaires de toute autorité politique. Cette conception admet d'autres sources de contrôle politique que l'appareil d'État lui-même et les élites. Il repose sur l'apport de nombreuses études africanistes qui, au cours des années 1980, ont mis en évidence la limitation pratique du contrôle de l'État en Afrique et les stratégies de contournement (Callaghy, 1984 ; Migdal, 1988 ; Rothchild et Chazan, 1988, etc.).

En outre, cette définition refuse le poids normatif contenu dans les discours des agences de coopération. Dans cette optique, la gouvernance « régulationniste » peut servir à désigner comme mode de gouvernement – à partir duquel il est possible de réfléchir et de construire des stratégies de changement – des systèmes politiques très éloignés de la norme occidentale. La seule condition pour qu'ils puissent être considérés comme aptes à porter cette gouvernance régulationniste tient dans l'existence d'espaces de négociation. Ainsi peuvent être considérés comme tels des systèmes clientélistes et/ou autoritaires qui sont courants en Afrique. L'intérêt de ce modèle réside dans sa capacité à rendre compte des situations africaines sans les définir négativement. Il établit que les crises de régulation correspondent aux limitations de la participation et de la négociation, mais il n'impose pas la démocratie pluripartite de type occidental comme voie unique d'ajustement politique.

Dans la pratique – diplomatique et financière – initiée au début des années 1990, les deux définitions se complètent plus qu'elles ne s'opposent. Le manque de stabilité et d'efficacité des modèles africains de gouvernance régulationniste donne, de plus, une certaine force de proposition et de séduction au modèle normatif. Ce qui est essentiel dans l'explication de cette intrusion tardive d'une conditionnalité politique est contenu dans le constat d'échec de la conditionnalité économique des plans d'ajustement structurel. La remise en cause de l'État postcolonial, qui intervient durant les années 1980, souligne que l'idéal de rationalité et d'efficacité du service public qui présidait aux vœux des agences d'aide des années 1960 n'a pas été atteint par les gouvernements africains.

Les résultats de ces plans ont provoqué un débat. Beaucoup ont critiqué la perte de tout pouvoir économique des gouvernements. L'application des plans a souvent correspondu à l'interruption de tous les programmes d'équipement ainsi qu'à la réduction des budgets scolaires et sanitaires. Conçus pour enrayer l'inflation et le détournement des fonds, ils ont abouti à un accroissement de la paupérisation. C'est à ce moment qu'intervient la réflexion sur la gouvernance. L'échec des plans est attri-

bué à la faiblesse de leur mise en œuvre et à l'arbitrage contraire à l'intérêt général opéré par certaines administrations soucieuses de protéger leurs rentes de situation. Cette faiblesse demande une réévaluation du rôle du gouvernement dans les politiques de développement. La soumission de l'action du gouvernement à la loi (État de droit « stricto sensu »), la prévision des taxes, impôts et autres droits commerciaux (et l'exclusion des pots de vin) apparaissent comme les éléments de base d'une gouvernance garante de développement. Ces débats, d'abord internes à la Banque mondiale, débordent vite les institutions de Bretton Woods. Les bailleurs de fonds bilatéraux sont parmi les plus intéressés par ces questions de conditionnalité qui font écho aux critiques de leurs propres opinions publiques, lasses de voir des dictateurs soutenus par l'aide internationale.

La politique conditionnelle allemande en Afrique : promouvoir la *Soziale Marktwirtschaft*

L'Allemagne dispose avec la doctrine Hallstein, réservant jusqu'en 1972 l'aide allemande aux pays reconnaissant l'Allemagne fédérale comme unique représentant du peuple allemand, d'une des premières conditionnalités explicites de la coopération occidentale. L'Allemagne réunifiée retrouve, en 1991, ce mécanisme. Cette fois, il s'agit de promouvoir une norme de développement et de gouvernement, inspirée par son propre modèle sociétal : la *Soziale Marktwirtschaft*. La pratique conditionnelle se fonde alors sur la conviction de pouvoir infléchir, de l'extérieur, le mode de gouvernement d'un pays, comme les Alliés ont pu orienter la vie politique allemande de l'après-guerre vers le modèle de la démocratie libérale. Elle s'impose surtout dans l'aide à l'Afrique subsaharienne, perçue à Bonn comme conjuguant le plus grand retard en termes de développement et une apparente volonté de démocratisation politique.

L'apprentissage d'une politique conditionnelle

Quatre conditionnalités politiques sont adjointes à l'aide allemande en 1991 : les droits de l'homme[1], la démocratie, la gouvernance et la

[1] Le ministre social-démocrate Richard Offengeld avait déjà tenté cette liaison en 1980. Carl-Dieter Spranger, ministre en 1991, va s'engager personnellement à Vienne pour rallier les autres nations à la reconnaissance de la liaison entre droits de l'homme et développement.

limitation des dépenses militaires. Soutenu par la société civile, le BMZ affirme d'abord une conditionnalité forte – menaçant les contrevenants d'une réduction, voire d'une suspension de l'aide – et veut rationaliser son aide au développement en créant un « Index politique » visant l'évaluation du niveau de développement politique des pays bénéficiaires.

Néanmoins, le fonctionnement de l'aide conditionnelle comme celui de l'Index sont rapidement critiqués. Les critères de droits de l'Homme auraient été utilisés pour écarter les pays pauvres – catégorie qui recouvre la plus grande partie de l'Afrique subsaharienne – n'offrant aucun intérêt pour l'économie allemande, alors que les marchés attractifs (comme la Chine ou l'Indonésie) sont restés hors d'atteinte de la morale (Fues, 1994 : 51 ; Erdman, 1994 : 132-135). Les principes énoncés par le BMZ auraient subi des pressions contraires des ministères des Finances ou de l'Économie. Enfin, la définition même des *Länders-konzept* pose question, car les sources basant les décisions restent inconnues (Heinz, 1993). Le ministère de la Coopération va alors préférer mettre en avant les « facteurs positifs d'évaluation » proposés par l'Index plutôt que les conditions restrictives. Les premiers per-mettent de traiter les pays au cas par cas et de maintenir le dialogue, même si la sanction reste considérée comme « moyen de pression pour accélérer le processus de démocratisation » (Spranger, 1993 : 33).

Dès 1991, une marge de manœuvre dans l'application et la graduation des conditionnalités avait été sauvegardée, réservant l'arrêt de la coopération aux situations les plus graves : dans la plupart des cas, la conditionnalité politique allemande s'est traduite avant tout par une modification du discours de Bonn et des termes de référence de la négociation bilatérale. Lors de la renégociation des accords de coopération germano-burkinabé en 1992, le gouvernement allemand a « expressément indiqué que la création d'un État démocratique était une condition primordiale pour une opération efficace ». Dans l'attente d'une évolution accrue, l'aide allouée va se faire stagnante, geste significatif de la part du deuxième bailleur de fonds du pays, après la France.

Les violations répétées des droits de l'Homme ont été sanctionnées. Dès 1989, deux points forts de l'aide allemande, la Somalie et le Soudan voient leur aide réduite « en raison de la situation des droits de l'Homme et de la nature du cadre de la politique de développement » (Hofmeier, 1991). Les sanctions vont se faire plus fréquentes avec l'adoption de critères politiques en octobre 1991. La coopération avec le Soudan va se réduire ainsi aux seuls projets en prise directe avec la population. L'aide à la Guinée-Équatoriale sera suspendue en raison de la situation des droits de l'Homme et de la réticence du régime à accepter une démocratisation de ses structures. Le Zaïre va connaître le

même sort en novembre 1991, après l'ajournement des travaux de la Conférence nationale. A plusieurs reprises, le Togo sera sanctionné pour violations des droits de l'Homme et l'interruption du processus démocratique. Le Liberia, troisième importateur de marchandises allemandes en Afrique subsaharienne, verra son aide suspendue, en juin 1990, après six mois de guerre civile. La suppression de l'aide à la Somalie, en pleine guerre civile, traduit un même réflexe de retrait face à l'instabilité. Ces derniers cas relèvent moins de la volonté de transformer les structures politiques des pays bénéficiaires que de protéger des ressortissants ou de fuir des conflits.

Malgré sa relative fermeté, la politique conditionnelle allemande butte contre les institutions de coopération qui souhaitent terminer les projets en cours. L'impératif développementaliste affaiblit alors la crédibilité de la politique allemande. Face aux limites de la conditionnalisation de l'aide, le développement d'actions de coopération dans le domaine politique va constituer la véritable innovation.

Promouvoir la Sozialmarktwirtschaft *ou la subsidiarité entre État et marché*

Le modèle socio-économique allemand de l'après-guerre, *Soziale Marktwirtschaft* (économie sociale de marché), veut se baser sur : « autant de marché que possible, [et] autant d'État que nécessaire » (Losser, 1992). Si le marché est le moteur du développement économique, l'État reste le garant de l'équilibre entre les potentialités dynamiques du marché et une vision prospective, politique, sociale et environnementale cohérente. Les institutions politiques et sociales restent prééminentes. Le politique est considéré comme seul capable de « déclencher, entretenir ou accélérer un processus de développement socio-économique » (Hoffman, Sanders, 1980 : 393).

Dans une transition vers le capitalisme et le pluralisme, la création des cadres macroéconomiques et juridiques est considérée comme centrale. Elle fournit une reconnaissance politique de la liberté d'entreprendre, de contracter et de s'associer. Elle justifie, de plus, l'intervention de l'État pour la correction des dysfonctionnements du marché, pour la protection de la concurrence et des biens publics. En matière de politique financière, la création d'une Banque centrale indépendante reste particulièrement recommandée.

La répartition des tâches répond à un principe de subsidiarité : là où le marché ne peut répondre aux besoins sociaux, l'État intervient, reconnaissant ainsi « les limites et dangers de l'économie de marché et

de l'initiative privée » (Kühne, 1991 : 153). Ce modèle diffère ainsi du « tout marché » préconisé par les institutions financières internationales au début des années 1990.

Une norme de gouvernance marquée par la Soziale Marktwirtschaft

En 1993, la promotion de la gouvernance devient un champ d'action intermédiaire défini pour la coopération allemande. Son objectif final est la promotion d'un système économique redistribuant des revenus à tous et le renforcement du pluralisme social. Le rapport annuel du BMZ, en 1993, propose une répartition des rôles entre l'économique et le politique calquée sur la *Soziale Marktwirtschaft* : « Une économie orientée vers le marché, dominée par la responsabilité sociale et environnementale ainsi que par des formes démocratiques de gouvernement et de droit, donnant à tous les groupes sociaux la possibilité de participer à la définition du processus de développement, et attirant l'attention sur les droits de l'Homme, constitue pour les pays en voie de développement, la base d'un développement durable » (BMZ, *Entwicklungspolitik*, 1993 : 12).

Les programmes développés s'adressent moins au champ politique, proprement dit, qu'aux institutions décentralisées et à la société civile dans toutes ses formes. En multipliant les occasions de participation passive ou active de populariser, en développant la notion de responsables élus, il s'agit de limiter le pouvoir des élites traditionnelles. La décentralisation doit apporter une meilleure gestion des ressources territoriales par la proximité des décideurs d'avec les problèmes rencontrés par la population.

Le soutien aux groupes intermédiaires (organisations paysannes et professionnelles) renvoie à l'expérience allemande. Les fondations politiques les ont utilisés dans l'après-guerre, avec succès, comme relais pour diffuser les valeurs et les pratiques démocratiques. Lorsqu'elles se sont tournées, dans les années 1970 vers la coopération avec le Sud, elles ont recherché le même type d'interlocuteur. Leur expérience et leur réseau vont orienter les premières interventions politiques gouvernementales dans les années 1990 et la liberté d'union des petits paysans, un des tout premiers critères positifs de l'Index politique. Par ailleurs, les programmes de promotion de systèmes juridiques durables se basent sur le degré de constitutionnalité de l'État *(Rechtstaatlichkeit)* et la « sécurité juridique » *(Rechtsichereit)*. C'est ainsi que l'Allemagne participe, au Niger et au Rwanda, à une assistance pour la rédaction de la législation et en Namibie pour celle de la Constitution. Le ministère prévoit, par ailleurs, l'interruption de son soutien si cette première caractéristique

n'est pas remplie. Cette considération entrait dans la suspension de l'aide allemande au Zaïre, en 1992. Il convient, encore une fois, de souligner combien cette orientation est liée à la vision allemande des pratiques économiques de l'État. La Constitution, le droit, deviennent ainsi des moyens pour contraindre durablement l'État à un modèle de gestion et de comportement. Là encore, la coopération allemande s'inspire directement de l'expérience historique de la République fédérale d'Allemagne.

Democracy, governance and conditionality : l'expérience américaine

Le principe de conditionnalité politique n'est peut-être nulle part aussi enraciné qu'aux États-Unis. La théorisation et l'apprentissage de l'intervention politique dans d'autres pays remontent au XIX[e] siècle[2]. Au XX[e] siècle, cette tradition a légitimé l'engagement américain dans les deux guerres mondiales puis inspiré sa politique de coopération, sans pour autant faire l'objet de politiques efficaces[3]. De fait, la conditionnalité américaine apparaît comme l'aboutissement d'une réflexion engagée au sein de l'agence américaine USAID depuis les années 1970 (Nelson, 1992 : 6-7).

La promotion de la démocratie par l'aide devient une pratique explicite après la deuxième guerre mondiale. Confiée parfois à certaines des institutions privées (les Églises), parfois aux diplomates, elle veut alors donner les informations, les savoir-faire et une aide pratique à la création d'institutions démocratiques. L'*Alliance pour le progrès* de

---

[2] La déclaration d'Indépendance pose le droit de tous les peuples de changer ou d'abolir un régime politique inique. En 1823, le président Monroe distingue le régime démocratique du continent américain de l'autoritarisme des régimes européens. La préservation et le développement de la démocratie doivent orienter l'action extérieure des États-Unis. C'est sur cette base que les missions religieuses américaines vont tout particulièrement en Amérique latine et en Asie promouvoir par leur enseignement l'idéal démocratique.

[3] Le président Wilson, le 2 avril 1917, dans son discours mettant fin à l'isolationnisme américaine, oppose la recherche de la paix mondiale et le développement de régimes antidémocratiques. Roosevelt, à son tour, en 1937 va définir quatre libertés politiques et économiques essentielles que les États-Unis s'engagent à protéger partout où elles sont menacées : la liberté de parole et d'expression, la liberté de religion, la liberté face au besoin *(from want)* et la liberté de ne pas avoir peur *(from fear)*.

J. F. Kennedy marque symboliquement cet engagement, développé en pratique par Jimmy Carter avec la conditionnalité sur les droits de l'Homme, puis érigée en politique par Ronald Reagan avec la *Democracy Initiative*. Parallèlement le Congrès va rendre possible le développement de fondations politiques engagées à la concrétisation des orientations définies par les présidents successifs pour finir, en 1988, avec la création du *National Endowment for Democracy*.

La conditionnalisation de l'aide américaine à l'Afrique dans les années 1990

La démocratisation est le premier critère retenu par la politique conditionnelle de l'administration Clinton en Afrique. Les transitions démocratiques au Bénin, en Zambie ou au Mali sont soutenues alors que l'aide est réduite, suspendue ou supprimée dans les pays qui refusent le processus de libéralisation ou sont décriés pour leurs violations patentes des droits de l'Homme : le Soudan voit ainsi son aide croissante revenir en 1991 au niveau de 1980. De même le Zaïre, voit son aide réduite puis gelée dans l'attente d'une réelle transition démocratique.

Mais la conditionnalité politique de 1991 s'accompagne aussi de programmes d'actions positives plus conformes aux exigences éthiques américaines que les programmes de soutien direct de formations politiques menés par la CIA dans les années 1950. Elle correspond à une approche plus large que les discours nés avec l'Alliance pour le progrès ou le soutien de la *grassroots democracy* défini à partir de 1966. D'une manière proche de celle de l'Allemagne, elle veut compléter, au niveau gouvernemental, l'action des fondations américaines dans ce domaine. Malgré l'institutionnalisation au sein de l'USAID de la *Democracy initiative*. Ces programmes, marginaux en volume face aux programmes économiques et d'urgence, se réfèrent directement aux deux piliers de la pensée libérale que sont le marché et la société civile.

Une norme de gouvernance basée sur le marché et la société civile

La gouvernance américaine met en avant le principe de liberté. Économique, elle s'oppose à toute planification et toute correction du fonctionnement du marché même quand elle paraît desservir l'économie nationale (Weintraub, 1992 : 18). Elle adhère au principe libéral fondateur de la « *main invisible* » qui, en fin de compte, prendra soin de ceux qui lui ont fait confiance. Cette approche a été rendue universelle par les églises américaines à la fin du XIX^{e} siècle. Identifiant la réussite éco-

nomique des États-Unis avec un assentiment divin pour le système mis en place, les premières missions en Amérique du Sud et en Asie vont baser leur éducation sur la promotion des valeurs de liberté économique et politique (Goldman, 1988).

La libéralisation politique est pensée comme une extension concentrique du marché, correspondant à un élargissement de la liberté d'entreprendre, l'augmentation du nombre des acteurs non gouvernementaux garantissant le respect de la liberté. La préférence pour l'association plutôt que pour l'intervention de l'administration pour résoudre un problème donné, observée par Tocqueville, n'a que peu évolué.

Ce dernier trait introduit la place déterminante allouée à la société civile dans ce système. C'est à elle, finalement, que revient la régulation du système marchand. Elle est à la base de toute action, elle en est la première bénéficiaire et doit être organisée pour pouvoir s'en défendre. La démocratie de base – *grassroots democracy* – est donc complémentaire, plus qu'alternative, de la démocratie conflictuelle – *adversary democracy*. C'est sur elle que doit converger une aide politique (Mansbridge, 1991 : 12-15).

Les premiers programmes directs de promotion de la démocratie dans d'autres pays, tels qu'ils ont été définis en 1966 par le Congrès, donnaient la priorité au renforcement de la société civile. L'assistance américaine devait encourager les coopératives, les unions de crédit, les associations d'épargne et de prêt ainsi que les programmes de développement communautaire, compris comme autant de lieux d'apprentissage de la démocratie.

La société civile devient une alternative préférable à l'État. Au sein d'un marché politique, les divers intérêts peuvent s'articuler et trouver pacifiquement leur représentation tout en respectant la liberté du commerce et de l'entreprise.

L'influence de ces références sur les programmes de coopération américains

La traduction de cette conception dans les programmes d'aide conduit à soutenir l'élargissement de la liberté des individus par l'éducation civique et la libéralisation des médias plutôt que la création de corps intermédiaires. Le pendant de cette célébration du citoyen est l'accent mis sur l'assistance constitutionnelle.

Les programmes visent d'abord l'adoption d'un processus électoral pour la nomination des responsables politiques. De fait, la compétition pour le pouvoir est tenue comme un moyen de renforcer la respon-

sabilité *(accountability)* des gouvernements. La préférence pour la « démocratie participative dans un contexte pluraliste » constitue pour l'USAID « une hypothèse importante dans sa stratégie de promotion en Afrique » (Charlick, 1992 : 5).

L'assistance électorale est devenue, en 1991, un secteur spécifique d'intervention pour l'Agence américaine au sein du programme « Initiative démocratique et droits de l'Homme ». Elle participe ainsi au financement des élections béninoises et maliennes. La création et le financement d'autres institutions comme le Fonds international pour le système électoral (IFES), le Fonds régional africain d'assistance électorale (AREAF) offrent une base financière et opérationnelle pour de nombreux projets. On note aussi la participation d'organisations non-gouvernementales comme le Carter Center. Les initiatives ainsi soutenues sont de natures diverses : elles vont de la simple observation du processus (Togo, Ghana, Madagascar), à l'organisation technique en passant par un soutien spécifique à la création de formations politiques (Rwanda).

La stratégie américaine passe aussi par la structuration de la société civile comme contre-pouvoir. Cet axe permet de soutenir le pluralisme sans entrer dans l'arène politique, qui n'est pas d'un abord simple pour les agences d'aide : « Les groupes politiques organisés peuvent être antidémocratiques ou utiliser des slogans démocratiques pour protéger leurs privilèges et entraver les réformes économiques » (USAID, 1991 : 14).

L'USAID veut aussi intervenir dans le domaine juridique pour promouvoir une gouvernance fondée sur le droit *(lawfull gouvernance)*, en particulier en développant des structures où les dirigeants aient à répondre de leurs actes. Elle a pris deux formes principales : la délégation d'experts et un soutien matériel du processus, incluant la diffusion des résultats. En 1992, elle a touché, sur les mêmes bases, d'autres pays : Madagascar (équipement du forum constitutionnel), le Niger (impression de la Constitution) et la Zambie (Assistance technique de la réforme constitutionnelle).

Limites et ambiguïtés de l'aide française au développement institutionnel

Concevant sa présence sur le continent africain à travers divers principes d'ordre économique, militaire et culturel, Paris se trouve pris dans les contradictions de ses engagements multiformes. Position qui la distingue, en partie, d'autres puissances occidentales et de pays donateurs n'ayant que des interventions fondées sur des objectifs de dévelop-

pement. L'étude de l'aide au développement « institutionnel », à la croisée du développement économique et de la présence culturelle, si elle ne couvre qu'une partie de la politique française, n'en demeure pas moins intéressante pour comprendre comment s'organisent l'aide à la « démocratisation » et la conditionnalité démocratique. Elle met concrètement en évidence les véritables priorités de la politique africaine de la France et fait apparaître, derrière la rhétorique interventionniste de La Baule, les ambiguïtés et les limites de la politique française en faveur du changement politique au sud du Sahara.

Si l'on excepte les discours présidentiels qui se situent au niveau des généralités et de la fabrication d'une image globale de la France, l'absence de doctrine officielle en la matière rend d'autant plus utile l'analyse des opérations menées. L'aide au développement institutionnel se présente comme une rubrique sous laquelle sont financés des projets concourant à pallier les difficultés soulevées par les dysfonctionnements du système politico-administratif des pays « du champ », c'est-à-dire presque exclusivement d'anciennes colonies francophones. Cette démarche permet une action menée en souplesse, de manière pragmatique, en fonction des besoins du moment. La cohérence d'ensemble des projets se veut assurée par une définition très large des objectifs de cette coopération institutionnelle.

Il n'en demeure pas moins une difficulté à insérer les projets dans la longue durée. L'aide est plus performante dans l'urgence : c'est plus de l'« humanitaire » que du développement. C'est le cas pour les élections qui sont le domaine d'intervention par excellence. Dans certains cas, par exemple au Congo ou en RCA, l'administration de ces pays s'est montrée incapable d'organiser des élections sans l'aide extérieure dont la France fournit le principal apport.

Peut-on confondre aide au développement institutionnel et aide à la démocratisation ? L'examen des Orientations à moyen terme de la Coopération française, élaborées annuellement par les missions de coopération de chaque pays, et l'analyse de terrain des programmes d'appui au développement institutionnel, révèlent que non : la construction d'un État de droit est essentiellement conçue comme synonyme de réforme administrative, de renforcement des fonctions régaliennes de l'État, d'amélioration de ses capacités de (bonne) « gouvernance ». Elle renvoie à des réformes qui, sans aller à l'encontre de la démocratisation, ont une logique indépendante de cette orientation très particulière. A la limite, l'appui au rétablissement de l'autorité publique pourrait aussi bien, sinon mieux, se faire dans un cadre politique autoritaire. La démocratisation achoppe d'autant plus que l'État postcolonial est incapable d'assumer ses fonctions de souveraineté. La chute des régimes à parti unique s'est

accompagnée d'un affaiblissement du contrôle social. Or, la faiblesse de l'État de droit dans les systèmes politiques autoritaires africains n'est pas seulement cause d'arbitraire, c'est aussi une puissante soupape de sécurité qui laisse une marge de manœuvre aux politiciens locaux. Ceci explique le peu d'empressement qu'ils ont à mettre en œuvre des mesures visant à renforcer l'efficacité de l'administration.

L'observation des projets de développement institutionnel fait ressortir la dépendance de leur réussite aux conjonctures politiques locales. Au Bénin ou au Mali, qui sont engagés sur les voies de la consolidation démocratique et attirent de ce fait l'appui massif des partenaires extérieurs, la coopération française s'opère dans un contexte favorable. Toutefois, ses mérites risquent pour autant d'apparaître dilués dans le flux des intervenants. Dans les pays les plus déstabilisés, où les progrès sont bien plus minces et où le changement stagne, la position de « tête-à-tête » de l'aide française face à ses interlocuteurs locaux induit une situation de responsabilité démesurée par rapport aux chances de réussite. Enfin, au Congo, l'absence de stabilité du nouveau régime, la montée de la violence politique et la déliquescence des structures étatiques laissent entrevoir la fragilité de l'aide au développement institutionnel continuée comme si de rien n'était alors que la France doit utiliser – jusqu'à l'effondrement final de l'expérience en juin 1997 – tous ses moyens d'influence pour convaincre les différents partis de ne pas faire sombrer le pays dans une guerre civile.

Depuis 1990, la part la plus importante des crédits a été affectée aux efforts de redressement financier et monétaire, les programmes d'appui au développement institutionnel bénéficiant, en comparaison, de financements plus limités. Dans ces programmes, l'appui à l'organisation des élections détient une position prépondérante. Symboliquement, elle est directement lue comme une aide à la démocratisation. Elle est d'autant plus performante qu'elle pallie une carence des appareils administratifs. Ainsi, l'opération montée en Centrafrique pour les élections de 1993, avec la concertation des bailleurs et la mécanique impeccable de la logistique mise en œuvre par les forces militaires françaises, constitue une sorte de morceau d'anthologie de l'aide aux élections.

En matière de police, des efforts importants ont été consentis pour « civiliser » des services qui étaient depuis longtemps passés sous le contrôle des armées. Les unités chargées de faire face « sans bavures » aux manifestations ont été une des voies les mieux explorées. Parfois, elles ont malheureusement été déclassées du fait du degré de la violence politique. En matière de répression de la criminalité, des opérations ponctuelles ont donné des résultats tangibles comme à Bangui. Toutefois, le rétablissement de l'autorité de l'État selon des méthodes « mus-

clées » est difficile à inscrire au bénéfice de la démocratisation. Il témoigne cependant de la conception sécuritaire qui guide l'action de la coopération française en matière de changement politique en Afrique. Il en va un peu de même de la réforme administrative et de la décentralisation qui s'inscrivent dans des programmes antérieurs aux démocratisations et obéissent le plus souvent à des logiques d'ajustement structurel. Ainsi, l'informatisation des fichiers de la fonction publique, réalisée dans ce cadre, a-t-elle permis à l'État congolais de dégraisser les effectifs de la fonction publique, réduisant par là même le crédit des réformes liées au « changement démocratique ».

L'examen des projets et des chiffres de l'aide française en matière de « développement institutionnel » s'avère donc assez révélateur de l'attitude de la France à l'égard du changement en Afrique. Cette aide est surtout performante et efficace dans l'urgence ; cette urgence étant d'autant plus forte que le pays concerné se trouve dans une situation périlleuse de déséquilibre. Les programmes d'appui à l'État de droit et d'aide au développement institutionnel, quant à eux, visent essentiellement à pallier les incapacités immédiates des appareils politico-administratifs, les dysfonctionnements des États africains. Ces programmes de développement institutionnel ne sont pas directement fonction du processus de démocratisation, auquel ils sont d'ailleurs souvent antérieurs (justice, police). Plus que la réalisation des conditions d'une démocratisation, ils visent d'abord « la restauration de l'État dans ses fonctions essentielles » (maintien de l'ordre et justice) et dans un périmètre d'action redéfini. Une telle ambition n'est pas incompatible avec la reconduction d'une dictature molle qui garantirait une certaine stabilité et remplirait les critères essentiels de la « *good governance* ». Autrement dit, ces programmes ne sont que partiellement liés au changement de régime et à un approfondissement de la démocratisation. Ils auraient pu être mis en place dans le cadre des anciens régimes et fonctionnent, d'ailleurs, de manière identique là où les détenteurs du pouvoir se sont maintenus depuis 1990, au Gabon, au Cameroun, au Burkina ou encore au Togo.

Plus grave, certains aspects de ces projets peuvent avoir comme effet pervers de « contribuer » à des restaurations autoritaires. En promouvant une conception sécuritaire de la gouvernance, en préférant la « restauration de l'État » à l'émergence de contre-pouvoirs dans la société civile, certains programmes d'appui à la « démocratisation » risquent de manquer leur objectif : non seulement ils seront incapables d'inverser les tendances à la concentration du pouvoir, mais ils pourront aussi renforcer et légitimer le maintien de l'« État de police ».

La conditionnalité politique a-t-elle des effets ?

En termes de bilan, la conditionnalité politique offre un tableau différent de celui qui a été opéré dans le domaine économique. L'ajustement structurel a, sans nul doute, eu des effets. Les débats portent sur la caractérisation de ces effets : bénéfiques ou destructeurs ? Il n'est pas certain, par contre, qu'après une décennie, les recommandations en faveur de la bonne gouvernance et de la démocratisation, aient eu une influence décisive sur la manière dont les États africains sont gouvernés. C'est évident pour des changements interprétés par rapport à une conception normative de la gouvernance. Même une approche descriptive, moins exigeante, laisse entrevoir un faible rendement de la conditionnalité politique.

Aucun État africain ne s'y est vraiment rallié. Les institutions démocratiques, là où elles ont survécu aux périodes de transition, fonctionnent de manière précaire. Au Bénin et à Madagascar, une deuxième alternance a ramené au pouvoir les anciens titulaires du pouvoir autoritaire. Sans préjuger de la capacité de ces derniers à se réformer, à changer leur style et celui de leurs alliés, ces régimes se maintiennent au travers de procédures sensiblement différentes de celles espérées par les bailleurs de fonds. L'institutionnalisation des structures politiques démocratiques : partis politiques durables et « à programmes », séparation des pouvoirs, indépendance de l'administration ne semblent pas s'y consolider. Le recours à l'élection libre a pacifié la transmission du pouvoir d'État ; elle n'a pas amélioré la gouvernance.

Dans d'autres pays, la survie des formes démocratiques de gouvernement provient soit de l'absence d'alternance au sommet – comme au Kenya, au Mozambique ou au Cameroun – soit d'une accession au pouvoir de fractions de l'ancien régime autoritaire – comme en Zambie ou en Centrafrique. Le changement, réduit à des traits superficiels, ne s'accompagne ni d'un accroissement de la compétition politique, ni d'une augmentation de la participation populaire. Quelques exceptions dans ce tableau, l'Afrique du Sud ou le Mali, ne suffisent pas à nuancer l'impression générale

La mise en œuvre des sanctions est brouillée par le manque de cohésion de ces bailleurs. Puisque leurs attentes sont dispersées dans des normes complexes et hétérogènes : gouvernance, démocratie, État de droit..., la marge d'interprétation est suffisamment large pour permettre à chacun d'eux de tailler une appréciation sur mesure selon ses intérêts locaux. Les bailleurs bilatéraux, en particulier, se sont surtout montrés intraitables dans les pays où ils n'avaient pas d'implantation tradition-

nelle ou d'enjeux économiques majeurs. Ainsi la France a-t-elle été assez sévère à l'égard des dérives autoritaires dans des pays anglophones tels que le Zimbabwe, mais beaucoup plus accommodante au Nigeria où les compagnies pétrolières françaises sont bien placées. Dans les pays francophones, la conditionnalité politique française n'a guère été sourcilleuse quand les dirigeants autoritaires que Paris avait soutenus auparavant ont cassé les transitions démocratiques, comme au Togo. D'ailleurs, la doctrine dite « de La Baule », de soutien préférentiel aux pays entrant dans la démocratisation, a été rapidement mise en veilleuse au profit d'une conditionnalité « institutionnelle » beaucoup plus flexible dans ses contraintes

Il semble bien que du côté français, il y ait eu non seulement un refus d'appliquer la conditionnalité politique, mais plus encore la conviction que celle-ci était radicalement inutilisable. Si l'on avance un peu dans le temps, c'est-à-dire au-delà de 1993 et de la période d'apparent enthousiasme pour la démocratisation, on vérifie l'absence complète de tentative de sauver au moins les apparences. Par exemple, la France permet à Mobutu, sous le coup de sanctions politiques sérieuses, de sortir de son isolement diplomatique en 1994 en échange de facilités dans l'est du Zaïre pour permettre les interventions militaires françaises au Rwanda. En 1996, la France, à la différence des Européens et des Américains, renonce à exercer des sanctions (suspension de l'aide) à l'encontre des auteurs du coup d'État au Niger. En octobre 1997, la France est le premier gouvernement à reconnaître le retour au pouvoir de Sassou Nguesso appuyé par les troupes angolaises. Dans une situation, il est vrai fort complexe et préoccupante à cause du style discutable de Pascal Lissouba, le président renversé, il semble qu'à aucun moment Paris ne se soit préoccupé de demander le retour à des procédures démocratiques après la guerre. C'est l'Union européenne qui s'est chargée de faire valoir une certaine conditionnalité politique en réclamant le rétablissement d'un cadre constitutionnel et des élections avant trois ans.

Par comparaison, la politique africaine de l'Allemagne peut sembler plus rigoureuse. Elle s'est donné des critères plus contraignants d'appréciation. Pourtant, dans la pratique elle a aussi été amenée à faire preuve de pragmatisme. Proche de la France dans le cas du Togo, Bonn a, comme Paris, suspendu à plusieurs reprises son aide pour sanctionner la violation des droits de l'homme et l'interruption du processus démocratique. Cette position forte n'a pourtant débouché que sur un résultat tronqué et a profondément déçu les responsables allemands.

Dans beaucoup de situations politiques critiquables, la conditionnalité politique allemande s'est révélée faible. Au Kenya, au Cameroun, en Gambie, elle s'est limitée à quelques gestes symboliques, contraints

dans leur ampleur par la stratégie politique des pays bénéficiaires. Au Nigeria, elle a été incapable de rivaliser avec le flux des capitaux privés allemands qui ne se sont pas embarrassés de sanctionner l'annulation des élections de juin 1993 ou l'exécution de Ken Saro-Wiwa. L'ensemble de ces résultats a conduit la plupart des observateurs allemands à souligner le peu de poids financier de l'aide allemande seule pour mener une politique conditionnelle forte (Erdman, 1994 ; Van de Sand, 1996 ; Böke, 1997).

Les États-Unis disposent en Afrique d'un plus grand poids que l'Allemagne ; pourtant, leur pratique de conditionnalité politique pose tout autant problème. Souvent leurs représentations ont eu un rôle de pointe durant ces transitions, avec un enthousiasme très marqué dans les pays « du champ » de la coopération française. Ce fut le cas, entre autres, au Cameroun où l'ambassadrice, durant les élections de 1992, s'engagea en faveur du challenger de Paul Biya, John Fru Ndi. Le maintien du président sortant à travers un processus démocratique douteux se solda par l'envoi d'un ambassadeur plus discret et non pas par une coupure de l'aide américaine. Les États-Unis sont tout aussi réticents à sanctionner dans les cas de restaurations autoritaires. Ainsi que l'a montré Peter Schraeder (Schraeder, 1994), les Américains sont confrontés à deux contradictions majeures dans leurs tentatives de lier l'aide économique aux progrès de la démocratisation. La première de ces contradictions est liée au déclin de l'assistance américaine au continent africain et se résume dans la formule « trade not aid ». Contrairement à une idée trop facilement admise en France, les milieux officiels américains, et même une partie importante des chercheurs, ne sont pas convaincus de la possibilité d'exporter leur modèle dans les pays d'Afrique. Herman Cohen, alors qu'il occupait la fonction d'*Assistant Secretary of State for African Affairs* déclarait : « While the United States favors a multi-party system, who are we to say it is good for everybody[4] ».

La deuxième raison de l'engagement limité des États-Unis en faveur de la démocratisation du continent tient à des considérations relevant de la perception de leur propre sécurité. En effet, la crainte de l'expansion du fondamentalisme islamique conduit le Département d'État à renouer avec des pratiques de l'époque de la guerre froide durant laquelle il appuyait des régimes autoritaires et antidémocratiques (Afrique du Sud, Éthiopie d'Haïlé Sélassié ou Zaïre de Mobutu) en échange d'un anticommuniste sans faille. Le soutien actuel à un régime tel que celui de l'Ouganda ou d'autres voisins du Soudan (Érythrée ou

[4] Cité dans une déclaration à la presse, US Embassy, Mogadishu, Somalia, June 07, 1990 (Schraeder, *op. cit.* : 316).

Éthiopie) semble tenir plus aux capacités de leurs dirigeants à contenir l'expansion de Khartoum qu'à développer des formes originales de démocratie « à l'africaine ».

Ici encore, comme pour la France ou l'Allemagne, on ne peut que constater la flexibilité de l'application de la conditionnalité politique par un grand bailleur de fonds. Il est toutefois souhaitable de dépasser ce tableau sévère et passablement pessimiste des transitions démocratiques africaines, figé sur la conception normative de la gouvernance. En adoptant une approche descriptive, il est possible de poser des questions plus pertinentes quant au fonctionnement des systèmes politico-administratifs africains. Il apparaît, dès lors, que ce ne sont pas les incitations en matière de démocratisation qui ont eu des effets directs sur les pratiques politiques africaines de ces dix dernières années. Ce sont les mesures liées à l'ajustement structurel qui ont généré les changements les plus notables et particulièrement la réduction de la régulation politique par les redistributions néopatrimoniales. Les réponses à ce défi sont passées par une adaptation de la gouvernance des États africains. Mais est-ce la « bonne gouvernance » ? La recherche de nouvelles ressources a aussi parfois conduit à une « criminalisation » du politique. Ces observations, prises dans leur ensemble, dévoilent progressivement les effets pervers de la conditionnalité. Elles appellent à une révision urgente du dogme de la « bonne gouvernance » qui devrait laisser la place à une doctrine non plus « normative » mais « possibiliste » de telle sorte que les partenaires africains ne soient plus automatiquement délivrés de toute obligation d'atteindre un objectif de réforme politique sous prétexte que les conditions exigées sont de toute façon intenables.

20

Finance informelle, solidarité et accumulation

Michel Lelart

Les changements qui ont bouleversé l'économie des pays en voie de développement depuis une quinzaine d'années ont affecté les activités financières autant que les activités économiques proprement dites. Les premières, comme les secondes, sont génératrices de revenus et les changements qui les affectent ont une incidence sur les moyens d'existence dont disposent les ménages. Mais la ressemblance s'arrête là. D'une part, l'activité financière est au service de l'activité réelle, et cela est également vrai dans le secteur informel que nous allons envisager. D'autre part, l'importance de l'activité financière se mesure par le volume des capitaux échangés, notamment par les crédits accordés, beaucoup plus que par les revenus qui s'ensuivent pour les agents ou les institutions qui jouent le rôle d'intermédiaire. Enfin, dans le secteur informel, l'intérêt qui constitue le revenu de ces agents ou de ces institutions n'est pas systématiquement déterminé par le marché, il est rigide, il est souvent nul, il est même parfois négatif.

L'originalité des pratiques financières informelles tient à ce qu'elles reposent sur des relations personnelles entre les agents. C'est là leur caractéristique essentielle. Elle permet à la solidarité de s'exprimer largement, notamment en Afrique où elle reste une valeur fondamentale pour la population urbaine comme pour la population rurale. Mais elle ne peut favoriser la dimension sociale sans nuire à la dimension finan-

cière. D'une part, la solidarité met en jeu un nombre limité de personnes ; elle s'exprime au sein d'un groupe et n'est pas compatible avec la mise en place d'un marché ouvert au plus grand nombre. D'autre part, l'entraide concerne des besoins plus ou moins immédiats, rarement de long terme. Dans ces conditions, l'argent circule dans le groupe et, même s'il est prêté et emprunté, il n'aboutit pas à des positions débitrices et créditrices durables qui s'accroîtraient dans la durée. La solidarité s'exprime dans l'espace, elle est peu compatible avec l'accumulation qui s'exprime dans le temps.

Nous allons analyser les relations entre la solidarité et l'accumulation en distinguant les principales variétés de pratiques financières informelles et en tenant compte de leur évolution. Ce sont d'abord les tontines, les plus anciennes et les mieux connues, qui concernent principalement l'épargne. Ce sont, ensuite, les tontiniers ou banquiers ambulants qui associent davantage l'épargne et le crédit. C'est enfin le secteur semi-formel et notamment les programmes d'appui qui concernent plutôt le crédit et auxquels on doit l'émergence du microcrédit. Il nous restera pour terminer, à analyser le rôle de l'État avec la mise en place récente d'une loi sur les Mutuelles d'épargne et de crédit dans l'Afrique de l'Ouest francophone (loi PARMEC).

Les tontines

C'est dans les tontines que les relations personnelles sont les plus importantes. Les membres qui composent chaque groupe se connaissent suffisamment pour pouvoir répondre les uns des autres. Ils appartiennent au même milieu ou ont entre eux un certain lien d'affinité : amitié, famille, clan, village, quartier, profession... Ils décident entre eux d'accepter de nouveaux membres. Ils se réunissent, le plus souvent, chez l'un ou chez l'autre à tour de rôle, généralement chez celui qui perçoit « la cagnotte », car connaître le domicile de chacun renforce encore la cohésion du groupe. C'est publiquement qu'ils remettent leur cotisation à celui dont c'est le tour de recevoir les fonds. La réunion est souvent l'occasion d'une fête, notamment la dernière fois, quand le cycle se termine et que le groupe décide de continuer. La tontine devient même une contrainte pour se voir, se rencontrer et discuter de questions communes... Elle constitue « une des portes d'entrée dans la société, un des lieux où naît l'échange social. Elle est la forme première de la place publique » (Henry, 1991 : 60-61). Ce sont aussi les membres qui déci-

dent eux-mêmes des règles de leur association. Ils désignent leur président ; ils peuvent constituer un comité, avec un secrétaire et un trésorier, ou établir un règlement écrit. Ils fixent les sanctions en cas de retard ou de défaillance. C'est ainsi que la tontine peut être décrite comme une véritable convention « délimitée par la parole donnée, la confiance, la réputation et la proximité » (Mayoukou, 1994 : 133) ou encore « fondée sur le sentiment communautaire qui garantit son application et gère les conflits » (Dia, 1995). A vrai dire, les conflits sont rares, tant la confiance est grande et la pression sociale forte.

La pratique des tontines se trouve ainsi intégrée à la vie sociale. C'est la raison pour laquelle elle est pratiquée un peu partout, notamment en Afrique au sud du Sahara. Dans certains pays, elle est pratiquée d'une façon quasi systématique et dans tous les milieux. Elle l'est au sein même de banques commerciales, voire de la banque centrale. Elle l'est dans les communautés africaines qui se reconstituent dans les pays du nord : ce sont les Maliens ou les Sénégalais à Paris. Elle l'est même chez les fonctionnaires africains de la Banque mondiale ou du FMI, à Washington !

La participation à une tontine crée un sentiment très fort de sécurité, dans la mesure où chacun s'investit personnellement et totalement, en faisant confiance à ses partenaires et en suscitant lui-même leur confiance. Le groupe devient un lieu privilégié pour la solidarité et l'entraide qui s'expriment de multiples façons. La tontine est une sorte de caisse de prévoyance à laquelle les membres adhérent en prévision de difficultés ou de dépenses imprévues. C'est fréquemment en fonction des besoins exprimés par chacun qu'est désigné le bénéficiaire du tour, sinon il est toujours possible d'échanger, voire d'acheter un tour. Et il existe assez souvent une caisse de secours alimentée par une cotisation supplémentaire. En fait, les membres d'une tontine ont une obligation d'assistance en cas de besoin. Cette entraide est aussi psychologique, car les membres qui se réunissent à chaque tour s'échangent des informations, se donnent des conseils, mettent en commun des projets. Cela est encore plus vrai dans les tontines de femmes qui sont les plus répandues dans certains pays, par exemple au Sénégal (Dromain, 1995) ou au Niger (Rietsch, 1995). Et cela est aussi vrai des associations de toutes sortes que l'on trouve dans tous les pays, surtout en Afrique, et dont les tontines ne sont qu'une variété.

Dès l'instant que les membres d'une tontine épargnent une partie de leur revenu en le transférant à leurs partenaires, ils détiennent une créance à laquelle correspond la dette de ceux qui ont levé les fonds. La position de chaque membre se modifie à chaque tour. Certains sont créanciers et le sont ensuite de plus en plus, d'autres deviennent débi-

teurs et le sont ensuite de moins en moins. Mais, à la fin du cycle, chaque participant aura récupéré l'intégralité de ce qu'il aura versé, et en définitive la moitié d'entre eux aura prêté à l'autre moitié. On se trouve, avec la tontine, devant d'authentiques produits financiers qui permettent un minimum d'accumulation (Lelart, 1993 ; Bloy, 1995)[1]. La tontine est une technique – tout à fait performante au demeurant – de mobilisation de l'épargne. Les agents, eux-mêmes, apprécient qu'elle les oblige à épargner, plus qu'elle ne leur permet d'emprunter. Ils apprécient, en particulier, de trouver là un excellent prétexte pour ne pas répondre aux sollicitations incessantes de leur famille ou de leurs amis. Toutefois, cette accumulation est à la fois secondaire et limitée.

Elle est secondaire, parce que la tontine est le siège d'une mécanique financière originale dont la logique n'est pas l'accumulation mais la réciprocité (Mayoukou, 1997), ce qui correspond au système du don et du contre-don qui s'oppose à l'échange marchand (Lespès, 1991). Elle prend tout son sens par rapport au collectif plus que par rapport à la durée. L'intérêt de chaque participant est d'épargner maintenant avec les autres et non pas pour lui-même dans le temps.

Elle est limitée, parce que les besoins de la population sont toujours de court terme et qu'il s'agit surtout pour les participants de pouvoir satisfaire certaines dépenses malgré de faibles revenus. La question souvent posée de l'utilisation des fonds qui transitent dans les tontines – investissement ou consommation – a-t-elle vraiment sa raison d'être ?

Il est difficile de savoir comment évoluent ces pratiques, et si l'accumulation s'étend peu à peu au détriment de la solidarité. L'évolution va normalement de pair avec celle de l'économie informelle – qui se réduit en même temps que les entreprises grandissent et que les revenus s'élèvent – mais s'étend avec la crise qui affecte davantage les entreprises les plus vulnérables, donc les plus petites et réduit les emplois salariés. Pour savoir comment évoluent les tontines, il faudrait que les mêmes enquêtes soient renouvelées dans les mêmes conditions, et de toute façon, comme il s'agit de l'informel, les résultats fourniraient des indications générales plus que de véritables séries statistiques. De plus, une participation plus large aux tontines signifie un plus grand besoin de solidarité, mais, si le nombre de participants à chacune augmente, la cohésion du groupe s'en ressent en même temps que la durée du cycle s'allonge : les positions créancières et débitrices progressent plus longtemps et l'accumulation avec elles.

---

[1] Même au Cameroun, où les enchères confèrent aux tontines un aspect financier plus important, les membres refusent obstinément de les considérer comme un système de crédit (Henry, 1991 : 128).

Il est difficile de connaître – quantitativement – la participation aux tontines, il l'est moins de savoir dans quel sens elles évoluent – qualitativement pourrait-on dire. Car elles doivent à leur caractère informel une extrême souplesse qui leur permet de s'adapter en permanence : ne sont-elles pas un « creuset d'innovations » ? C'est ainsi qu'un peu partout en Afrique des caisses de crédit permettent d'accorder des crédits aux membres ou à des non-membres pour la durée totale du cycle, et même au-delà si le groupe se maintient et recommence les mêmes opérations[2]. On constate aussi que le système des enchères pratiqué par les Bamiléké, qui renforce le caractère financier de ces opérations, est de plus en plus adopté dans les pays voisins. Au Cameroun, des tontines de prévoyance permettent maintenant aux participants de s'assurer sur la vie (Tchamambé-Djine, 1999). Et on en vient dans certains pays à distinguer à côté des tontines dites de consommation, des tontines « commerciales » ou « d'affaires » qui contribuent à financer l'activité économique. Enfin, on rencontre de plus en plus de tontines gérées par un gestionnaire qui garantit le bon déroulement des opérations et permet de mettre en place un système plus sophistiqué de dépôts et de crédits. Il préfigure l'apparition de « banques tontinières », comme on en trouve depuis peu au Bénin... et depuis longtemps en Asie (Lelart, 1994). Toutes ces nouvelles formules restent basées sur la solidarité, mais elles accentuent le caractère financier de ces pratiques et elles favorisent une certaine accumulation. L'évolution dans ce sens est beaucoup plus nette chez les tontiniers.

Les tontiniers ou banquiers ambulants

Dans de nombreux pays africains, les habitants d'un village ou d'un quartier peuvent mettre leur argent en sécurité auprès d'une personne en laquelle ils ont toute confiance : un chef religieux, un ancien fonctionnaire, un commerçant qui a réussi, un retraité qu'ils connaissent depuis longtemps. Ce « garde-monnaie » accepte des versements ponctuels, non réguliers, qu'il s'engage à rendre à la demande ou pour un usage annoncé dès le départ. Il ne verse pas d'intérêt sur ces dépôts et il n'en reçoit pas.

[2] Il arrive même que des groupes se constituent simplement pour gérer une telle caisse de crédit. On peut alors parler d'Associations cumulatives d'épargne et de crédit (ASCRA), opposées aux Associations rotatives d'épargne et de crédit (ROSCA) que sont les tontines (Bouman, 1995).

Une enquête de grande envergure effectuée par l'USAID au Niger en 1986 a révélé l'importance de cette pratique que l'on rencontre dans beaucoup de pays voisins... comme en Inde ou au Bangladesh. C'est sans doute cette activité qui s'est transformée ici ou là. Aujourd'hui le garde-monnaie n'attend plus chez lui, il va au-devant de ses clients, dans les rues qu'il parcourt chaque jour ou sur les marchés où il se rend en fin de journée. A chacun de ses clients qui proposent de lui verser régulièrement une somme fixée, il remet une carte établie à son nom et qui comporte 31 cases – ou un multiple de 31. A chaque versement il coche une case. Quand les 31 cases sont remplies, il rend les sommes reçues, en conservant pour lui un versement. Il peut aussi rembourser « par anticipation » tout ou partie des sommes reçues, en conservant toujours un versement.

Il n'y a guère de place pour la solidarité dans ce système, puisque les clients ne se connaissent pas forcément, et de toute façon, ils n'ont aucune relation entre eux. Ils n'ont de relation qu'avec le tontinier, en lequel ils doivent avoir une confiance totale, pour être sûrs de pouvoir récupérer l'intégralité de ce qu'ils lui ont versé, et à tout moment. A l'inverse, on peut discerner une certaine accumulation puisqu'ils versent de l'argent avant de le récupérer. Certes, c'est souvent à la fin du mois, voire plus tôt en cas de remboursement anticipé, mais il arrive aussi que les versements s'étalent bien au-delà de la durée prévue ou que les 31 cases ne soient remplies qu'en plusieurs mois. Cela est encore plus vrai lorsque les marchés se tiennent tous les quatre jours et que les versements se font à cette occasion, ou lorsque, à Porto-Novo par exemple, les cartes ont 155 cases ! Pendant tout ce temps, les créances des clients progressent en même temps que la dette du tontinier qui, à défaut de servir d'intermédiaire, sert de contrepartie. Comment expliquer cependant que l'intérêt soit versé par le déposant et que l'épargne soit rémunérée... à un taux négatif[3] ? C'est que le tontinier garantit le remboursement à l'échéance, il offre donc un service de sécurité dont on sait l'importance pour des populations qui n'utilisent que des billets ou des pièces. Il garantit également le remboursement par anticipation et permet ainsi à ses clients de gérer leur liquidité. Enfin, il se déplace lui-même et ses clients sont ainsi disposés à lui régler « des honoraires de commodité » (Aryeetey, 1995).

Cette autre composante de la finance informelle a beaucoup évolué elle aussi, et l'imagination des tontiniers a été particulièrement fertile. Trois innovations intéressantes sont habituellement signalées.

---

[3] Ce taux est normalement de 6,67% par mois (un versement sur 31 soit 3,33%, en fait le double puisque les versements sont échelonnés). Le taux est le même si les versements sont étalés sur deux mois, voire sur l'année.

1) La première innovation des tontiniers a été de consentir du *crédit*. Ils avancent tout ou partie de ce qu'ils vont recevoir, en remboursant vingt versements dès le dixième jour, trente dès le quinzième... voire dès le troisième. Ils sont devenus de véritables banquiers, ambulants puisque ce sont eux qui se déplacent. L'accumulation reste limitée dans le temps, elle est le plus souvent à l'horizon d'un mois ou deux, mais elle prend un tour nouveau puisqu'elle s'enracine dans le processus classique d'intermédiation. Elle requiert une grande confiance de la part des clients envers le tontinier, mais aussi de la part du tontinier envers les clients auxquels il consent du crédit. Cette confiance est facilitée par la proximité puisque le tontinier, qui se déplace, connaît bien son débiteur, sa maison, sa famille, son activité... Il peut mieux apprécier la solvabilité de ses clients et le risque qui s'ensuit pour lui. On a constaté cette évolution dans un certain nombre de pays d'Afrique de l'Ouest, mais on ne dispose d'informations ni sur le coût, ni sur le volume de ces opérations.

Le coût : le tontinier se contente-t-il de retenir un versement sur 31 alors qu'il offre un service nouveau en consentant un véritable crédit à certains de ses clients ? Ils répondent non quand la question leur est posée. A supposer qu'il en soit effectivement ainsi, cela va-t-il durer alors que cette activité représente pour eux un risque nouveau en même temps qu'elle les empêche de disposer eux-mêmes de l'argent collecté ?

Le volume : les tontiniers contribuent maintenant au financement du commerce et de la petite entreprise, notamment informels. Mais on n'a aucune information à cet égard. D'une part, cette nouvelle activité est encore trop récente. D'autre part, elle est souvent leur activité principale et elle est bien rémunérée. Les tontiniers ne sont guère disposés à collaborer avec les enquêteurs. C'est auprès de leurs clients qu'il est possible d'obtenir des informations mais les enquêtes sont beaucoup plus longues.

2) La deuxième innovation des tontiniers est de se faire désormais *concurrence*. Cette nouvelle activité attire de nombreux candidats, surtout dans les pays où les banques n'inspirent plus confiance. Les tontiniers prennent des initiatives pour attirer les clients et se faire mieux connaître, en faisant de la publicité, en vulgarisant un logo, en distribuant des gadgets, en s'installant dans un local où ils assurent une permanence, tandis que leurs employés vont sur le terrain. On est toujours dans l'informel, mais plus aussi totalement. La meilleure façon d'attirer la clientèle est néanmoins de lui inspirer confiance. Aussi les tontiniers cherchent-ils à se construire une réputation, d'autant plus nécessaire qu'il sont nouveaux dans le métier. Et ils le font en privilégiant leurs relations avec leurs clients. Ils les aident de leurs conseils,

ils discutent de leurs projets. Il arrive qu'ils les réunissent régulièrement, voire en organisant une fête à leur intention ou même en leur proposant de se grouper et d'organiser ensemble une tontine dans laquelle ils peuvent eux-mêmes s'investir ou prendre la place d'un membre défaillant. Ils en deviennent le gestionnaire. C'est ainsi que les relations entre le tontinier et ses clients peuvent déborder d'un cadre strictement professionnel et rétablir parfois une certaine forme de solidarité.

3) La troisième innovation des tontiniers est de s'organiser en *association*. Ils l'ont fait au Ghana, et plus récemment, en 1992, au Togo et au Bénin. A Cotonou, ils se sont dotés de statuts qui prévoient une assemblée générale, un bureau exécutif, un commissaire aux comptes, un conseil juridique et un comité des Sages. Ces statuts visent à les constituer en un véritable corps de métier afin de leur permettre à la fois d'exercer plus facilement leur activité, par exemple en réglementant l'accès à la profession, et d'offrir plus de garanties à leurs clients, notamment en surveillant les rapports de chacun d'entre eux avec sa clientèle (Lelart, 1999). Les statuts prévoient également la constitution d'un « fonds autonome d'appui destiné aux opérations de refinancement ». En accordant des crédits en même temps qu'ils reçoivent des dépôts, les tontiniers courent un risque de liquidité, comme n'importe quelle banque, et ils peuvent avoir besoin certains jours de se refinancer, soit auprès d'un organisme extérieur – une banque commerciale – soit auprès de leurs collègues par le biais d'une sorte de caisse de compensation. Ce refinancement est d'autant plus nécessaire que les crédits pourraient être accordés à une échéance de moins en moins courte, ce que cette association veut précisément favoriser.

Malgré la similitude des expressions, les tontines et les tontiniers ont peu de choses en commun si on regarde la nature de leurs opérations. Le dosage entre la solidarité et l'accumulation y est, certes, différent, mais ils font tous deux partie de la finance informelle. On peut, à leur sujet, parler de normes d'ordre social, de nature endogène, intégrées comme telles dans les mentalités. Il en est autrement dans le secteur financier semi-formel.

Le secteur financier semi-formel

Le secteur financier informel est difficile à saisir du fait qu'il ne regroupe pas des institutions dont les opérations pourraient être bien connues, il comprend les acteurs eux-mêmes dont l'activité financière

n'est pas recensée. Le secteur financier semi-formel n'a pas cet inconvénient et, cependant, il est tout aussi difficile à saisir. Il s'est, en effet, beaucoup développé, depuis le milieu des années 1980, et il comprend maintenant une grande variété d'institutions ou d'organismes qui sont, certes, recensés mais dont l'activité est loin d'être uniforme. Il n'est pas facile d'apprécier ce secteur selon le double critère de la solidarité et de l'accumulation, comme d'analyser les relations entre l'un et l'autre.

Ce secteur comprend d'abord des institutions qui appartiennent elles-mêmes à deux groupes : les unes sont des coopératives d'épargne et de crédit ou des caisses mutuelles ou populaires, parfois créées depuis longtemps et qui sont toutes inspirées du modèle qui a pris naissance en Europe et au Canada à la fin du siècle dernier ; les autres sont des caisses créées plus récemment, gérées d'une façon plus autonome, souvent au niveau des villages et non regroupées en fédération. Ce sont les caisses villageoises autogérées. Les unes comme les autres s'appuient sur la solidarité et permettent une certaine accumulation.

La solidarité est importante, comme elle l'est dans le modèle coopératif. Les membres se connaissent, ils se réunissent en assemblée générale pour élire les administrateurs qui élisent eux-mêmes leur président. Tous disposent d'une seule voix, quel que soit le montant des fonds déposés. Cette solidarité est particulièrement forte dans les caisses autogérées ; elle l'est aussi quand les caisses sont plus petites et que leurs membres, moins nombreux, se connaissent davantage ou quand les crédits ne sont accordés, à un membre, qu'avec la caution d'un groupe qui s'engage solidairement. Cette proximité permet de réduire sensiblement les impayés et, par le fait même, le coût de ces opérations. Toutefois, la solidarité, certes réelle et efficace, n'est ici qu'un élément qui améliore le fonctionnement de ces institutions, alors que dans l'informel elle est la base même de toutes les opérations. Ici elle est active, endogène ; là elle est passive, davantage exogène.

L'accumulation, au contraire, est mieux assurée dans ces caisses qui fixent une échéance à leurs opérations. L'épargne peut être déposée à terme, et les crédits peuvent être accordés pour une durée pouvant atteindre deux ans. Une épargne préalable est souvent nécessaire pour obtenir un crédit, ce qui renforce le caractère financier de ces opérations et permet, à celui qui emprunte après avoir épargné, de disposer, le moment venu, d'une somme plus élevée. Il n'est plus question ici de tour, ce qui réduit la durée pendant laquelle les participants détiennent une position créancière ou débitrice. Cependant, la réalité ne confirme pas toujours cette analyse. Dans la plupart des pays africains, toutes ces institutions semi-formelles, comme les banques, ont des excès de liquidités. Ce ne sont pas les ressources qui leur manquent, c'est l'occasion

de les utiliser en accordant des crédits. L'accumulation est certes plus nette dans le semi-formel mais elle reste encore limitée. Et on ne peut guère établir de relation avec le recul de la solidarité.

Le secteur semi-formel comprend aussi des institutions ou expériences – qui se sont beaucoup développées depuis une quinzaine d'années sous l'impulsion et avec le financement d'organismes internationaux ou étrangers. Cette initiative résulte de la conjonction d'un certain nombre de facteurs. C'est la méfiance grandissante à l'égard de l'État tout-puissant et la faillite généralisée des entreprises publiques ; c'est la prise de conscience de l'importance des entreprises privées et, surtout, du secteur informel qui permet de survivre et de créer des emplois ; c'est le manque d'intérêt manifesté par les banques pour ce secteur et la faillite du système bancaire ; ce sont, enfin, les programmes d'ajustement structurel qui reposent sur le développement de l'entreprise et la nécessité de créer des emplois pour les agents en surnombre dans le secteur public. Les programmes d'appui se sont progressivement adaptés aux besoins de l'entreprise, en mettant de plus en plus l'accent sur le crédit à la petite, voire la micro-entreprise, autant dire à l'économie informelle.

Ces programmes d'appui ont tous en commun, d'une part d'accorder du crédit avant de susciter une épargne, ils ne sont donc pas autonomes financièrement mais ont besoin d'un financement exogène, d'autre part, de dépendre d'organismes étrangers qui leur procurent les ressources dont ils ont besoin. Ces programmes sont eux-mêmes très variés. Ils peuvent concerner des petites ou micro-entreprises, les activités génératrices de revenus des personnes ou des ménages, qui n'ont aucun espoir d'obtenir du crédit. Ils peuvent s'appuyer sur des banques commerciales, sur des mutuelles existantes, sur des caisses nouvelles dont la création fait partie du projet. Ces institutions peuvent simplement faciliter la gestion des fonds ou permettre de susciter une épargne qui prenne peu à peu le relais des fonds extérieurs, d'abord pour financer les crédits, ensuite pour couvrir les frais de fonctionnement. Quelles que soient leurs modalités, ces programmes d'appui font appel à la solidarité, et ils favorisent une certaine accumulation.

La solidarité est encore une fois un élément essentiel au succès de la plupart de ces programmes. Les crédits sont presque toujours accordés à des groupes-cibles de cinq ou six personnes qui s'engagent solidairement. Les services connexes, quand ils sont offerts, tels que le conseil ou la formation à la gestion, le sont aussi sur une base communautaire. Le programme répond parfois à une demande exprimée par un groupe ou une association qui souhaite prendre des initiatives « à la base ». Des ONG locales – qui travaillent sur le terrain, qui connaissent

bien la population qu'elles soutiennent et qui contribuent à renforcer ou à créer des réseaux de solidarité – sont le plus souvent impliquées dans la mise en place et la gestion de ces programmes. La solidarité connaît cependant quelques limites. D'une part, les programmes sont financés par des ressources extérieures, par de l'argent « froid », et la tentation est grande pour la population de ne rembourser que l'argent « chaud ». D'autre part, quand l'épargne a pris le relais, l'institution mise en place ne peut couvrir elle-même ses coûts d'exploitation et devenir autonome qu'après une période qui peut être assez longue. Cette dépendance ne peut que nuire à la solidarité des membres qui ne se sentent pas totalement impliqués. Enfin, ces institutions sont parfois le reflet de modèles étrangers, elles ne peuvent pas toujours s'administrer par elles-mêmes, surtout si elles bénéficient de concours extérieurs.

L'accumulation se trouve-t-elle mieux assurée par ces programmes d'appui ? Elle l'est dans la mesure où les crédits sont accordés à long terme. Mais cela est l'exception. Dans la plupart des programmes, l'échéance ne dépasse pas un an. Elle est même souvent inférieure dans les formules de crédit solidaire et la question est justement posée de savoir si on peut allonger la durée de ces crédits[4]. Le financement d'investissements exige également que soient instituées de nouvelles procédures d'examen des dossiers et que le taux d'intérêt devienne inférieur à celui des crédits à court terme. L'accumulation dépend aussi de l'usage qui est fait des fonds empruntés. On ne dispose que de peu d'informations à cet égard, mais il semble que les effets d'un même programme sur les revenus varient beaucoup selon les emprunteurs. Il s'ensuit globa-lement une augmentation de l'épargne, notamment lorsque les program-mes s'accompagnent de la création d'une caisse dont le but est précisé-ment de l'encourager. Cela reste vrai dans les formules de crédits aux pauvres qui permettent de rompre le cercle vicieux de la pauvreté et d'enclencher un processus dans lequel le crédit autorise l'investissement qui augmente le revenu, qui augmente l'épargne, à laquelle se joint un nouveau crédit... (Nowak, 1986). Les programmes d'appui contribuent sans aucun doute, ici ou là, à mettre en place un processus d'accumu-lation fondé sur la rentabilité des entreprises et l'élévation du niveau de vie des ménages.

Encore faut-il que ces programmes soient bien conçus et bien exécutés et que les institutions correspondantes deviennent assez rapidement autonomes au niveau de leurs ressources et rentables au niveau de leur

[4] Elle se pose en particulier à la Grameen Bank. Que faire si des pauvres deviennent moins pauvres et demandent des crédits plus longs, se demande M. Yunus (1997).

exploitation. C'est le problème de leur pérennité. Sans elle, l'épargne ne peut être stimulée efficacement et l'accumulation financière, fondée sur la relation bien connue entre les crédits et les dépôts, ne peut prendre racine. Or, les cas les mieux connus d'institutions de ce type devenues assez rapidement pérennes sont ceux d'institutions qui ont privilégié la proximité et les relations personnelles entre les membres de l'institution[5]. C'est ainsi que la solidarité peut aller de pair avec l'accumulation.

C'est dire que si le secteur semi-formel repose sur des normes largement empruntées au monde extérieur et aux modèles étrangers, on ne peut parler de coupure avec le secteur informel. En fait, des normes coexistent, qui sont les unes ou les autres d'ordre social et financier, de nature endogène et exogène, intégrées aux mentalités ou largement importées. Il en est de même lorsque l'État intervient pour donner un cadre à toutes ces pratiques.

La nouvelle loi PARMEC

Le Programme d'appui à la réglementation des mutuelles d'épargne et de crédit (PARMEC) a abouti à un projet de réglementation qui a conduit chacun des pays de l'UEMOA à adopter une nouvelle loi, dite loi PARMEC. Cette loi est habilitante, en ce sens qu'elle prévoit que chaque institution doit demander un agrément pour être autorisée à collecter l'épargne et à accorder du crédit. Cet agrément lui confère la personnalité morale en même temps qu'il protège sa dénomination sociale. Des formules plus souples sont prévues pour des institutions plus « légères » qui peuvent demander seulement la reconnaissance s'il s'agit de groupements mutualistes ou signer une convention avec le ministre s'il s'agit de groupements non mutualistes. Ce peuvent être les caisses villageoises, les expériences de crédit solidaire inspirées de la Grameen Bank ou des organismes créés dans le cadre des programmes d'appui (Lelart, 1996).

La procédure la plus courante, et qui devrait être la plus largement utilisée, est celle de l'agrément. Elle attache une importance essentielle à la proximité, qui devrait être la caractéristique principale des « institutions de base ».

---

[5] On cite souvent le cas de l'ACEP au Sénégal qui serait la seule institution devenue rapidement autonome en Afrique francophone (Camilleri, 1996). En Amérique latine, les institutions de ce genre qui ont réussi ou sont en voie de le faire attachent une grande importance à la proximité (Christen, 1994).

Les membres de l'institution peuvent être, outre ses fondateurs, les personnes qui partagent un lien commun défini comme une identité de profession, d'employeur, de lieu de résidence, d'association ou d'objectif. Cet objectif peut seulement signifier que les membres doivent avoir le même désir d'épargner ou le même besoin d'emprunter.

Une assemblée générale constitutive doit se réunir pour définir l'objet de l'institution, approuver les statuts et mettre en route la caisse en procédant à l'élection des membres des différents organes, conseil d'administration, conseil de surveillance et comité des prêts. Toutes ces fonctions sont bénévoles.

Chaque institution doit être réglée par les principes de la mutualité ou de la coopération. L'adhésion doit être libre et volontaire, le nombre des membres ne peut être limité,mais chacun ne peut disposer que d'une seule voix à l'assemblée générale annuelle. Sa responsabilité est toutefois engagée en fonction du nombre de parts qu'il a souscrites.

L'assemblée générale est souveraine, elle est « l'instance suprême de l'institution ». Elle prend toutes les décisions nécessaires « à la saine administration et au bon fonctionnement de l'institution ». C'est à elle que les trois organes rendent des comptes chaque année.

L'activité de l'institution n'est pas limitée à l'épargne et au crédit. En accord avec les principes mutualistes, les actions visant l'éducation économique et sociale des membres seront privilégiées. L'institution peut souscrire des contrats d'assurance à leur profit, créer des sociétés de services ou entreprendre toute activité jugée utile pour ses membres.

De bien des façons, la solidarité est présente au cœur de ces institutions dont on peut s'attendre à ce qu'elle favorise l'accumulation, moins au niveau économique, où cela dépend surtout de l'usage qui sera fait des crédits accordés, qu'au niveau financier où cela dépend du volume de l'épargne qui pourra être mobilisée. En d'autres termes, ces institutions vont-elles disposer de ressources plus abondantes ? On peut le penser, dans la mesure où la loi vise principalement à assurer la protection des déposants et la sécurité des opérations. Elle le fait en rendant possible l'affiliation de chaque institution à un réseau doté d'institutions faîtières – union, fédération, confédération – qui lui assurent une assistance technique en matière de gestion, de finance, de comptabilité, de formation du personnel... Elle le fait en prévoyant les modalités du contrôle de la gestion, assuré tout à la fois par l'institution elle-même, par les institutions faîtières, par le ministre des Finances, par la Banque centrale et la Commission bancaire. Elle le fait en édictant des règles prudentielles afin de limiter les risques liés au crédit comme aux activités connexes. Toutes ces mesures ne sont susceptibles d'accroître le volume des dépôts que si les agents épargnent davantage – ce qui dépend

de l'évolution de leur revenu – ou s'ils transfèrent à ces institutions les fonds qu'ils avaient l'habitude de maintenir dans le secteur informel.

La nouvelle loi vise précisément – et peut-être surtout – à s'étendre à ce secteur auquel elle offre un cadre juridique et qui pourrait, de cette façon, se trouver légalisé. Il est certain que de petites caisses nées de pratiques tontinières, gérées par un responsable, créées dans le cadre d'un programme d'appui aux activités génératrices de revenus ou liées à un projet de crédit solidaire vont demander leur agrément et peut-être même leur affiliation à un réseau. Mais toutes les pratiques informelles vont-elles cesser pour autant ? Que penser, par exemple, des banquiers ambulants dont l'activité ne les fait pas rentrer dans le cadre de cette loi ? De plus, les caisses existantes ont été lancées par des fondateurs qui peuvent hésiter à céder leur pouvoir à des responsables élus par l'assemblée générale (Lelart, 1999). De même, l'organisation des caisses et les règles qui leur sont imposées entraînent des charges supplémentaires qui peuvent être lourdes et nuire à leur autonomie. Enfin, la loi impose un plafond au taux d'intérêt débiteur qui, initialement, ne devait pas dépasser le taux de l'usure. C'était trop faible alors que dans l'informel le crédit est souvent accordé à 2% par mois. Cette disposition a certes été modifiée récemment : le plafond, porté à 27% pour les systèmes financiers décentralisés, est révisable périodiquement. Mais la nécessité de changer aussi vite une disposition aussi fondamentale fait craindre que cette loi, largement inspirée des modèles français et canadien, ne s'avère pas parfaitement adaptée au secteur informel, qui pourrait alors subsister... en devenant illégal. Ces normes importées ne sont pas facilement adoptées. Elles peuvent coexister avec les normes traditionnelles ; elles peuvent aussi, par réaction, faciliter leur maintien et accroître leur influence.

Quel que soit le volume de l'épargne qu'elles pourront mobiliser, les mutuelles agréées contribueront à une plus grande accumulation en fonction de l'usage qu'elles feront de leurs ressources : seront-elles prêtées à court ou à long terme ? La nouvelle loi stipule que c'est l'assemblée générale qui définit la politique de crédit de chaque institution. Celles-ci ont donc une grande autonomie. Elles peuvent décider des types de crédit, de leur durée, des garanties exigées, des taux d'intérêt dans la limite du plafond imposé. Mais l'une des règles prudentielles, édictées par la loi, stipule que « les ressources stables doivent excéder à tout moment les emplois à moyen et long terme ». Ces emplois ne peuvent donc être financés par des ressources non stables, à savoir des dépôts à vue ou à court terme. C'est ainsi que, contrairement aux banques, ces institutions ne peuvent faire de transformation. Il y a là une sévère limitation à la contribution qu'elles peuvent apporter au finance-

ment de l'économie ! Elles peuvent naturellement utiliser des ressources empruntées, notamment des lignes de crédit étrangères. Ce recours est lui-même limité puisque les risques portés par une institution ne peuvent dépasser le double de ses dépôts. Mais est-il une source normale de financement quand les mutuelles, comme les banques, ont presque toutes et le plus souvent des liquidités excédentaires !

En définitive, la loi PARMEC protège les déposants et répond à leurs besoins de sécurité davantage qu'elle ne contribue au financement de l'économie en répondant aux besoins de ceux qui veulent emprunter pour produire, pour investir, pour embaucher. C'est pourtant toujours la contrainte financière qui est la plus fortement ressentie par les petites et les micro-entreprises, c'est le besoin d'argent qu'elles sont unanimes à déplorer. Et c'est un besoin d'argent à court terme, parce que leur activité s'inscrit dans un horizon court, parce qu'elles utilisent peu de capital, parce qu'elles recherchent la liquidité plus que la rentabilité. Les comportements vont, certes, évoluer mais lentement. Les transformations dans la finance peuvent et doivent les accompagner, elles ne peuvent s'y substituer.

Parce qu'elle repose sur les relations personnelles, la finance informelle connaît une extraordinaire souplesse et une exceptionnelle capacité d'innovation. Et elle ne cesse de s'adapter, avec la crise économique et l'échec du système bancaire. Le secteur semi-formel est, lui aussi, et pour les mêmes raisons, en pleine mutation. Les programmes d'appui ont remplacé les banques nationales de développement et la micro-finance est la révélation des années 1990, comme les tontines l'ont été pendant les années 1980. On peut même dire que l'organisation de services d'épargne et de crédit pour les pauvres s'est progressivement assimilée à une simple extension des systèmes financiers nationaux (Webster, 1995 : 13-14).

Cette évolution réduit l'importance de la solidarité. Ce ne sont plus les pratiques individuelles qui, à elles seules et partout, s'érigent elles-mêmes en système. Peu à peu un cadre se met en place, de petites institutions apparaissent avec leur propre organisation. Ici ou là, ce sont des initiatives extérieures, parfois suscitées ou appuyées par des organismes étrangers, qui font naître de nouvelles institutions. Mais la solidarité reste un ressort indispensable pour garantir leur efficacité et leur pérennité et pour leur permettre de répondre aux besoins des populations dont les comportements ne peuvent changer brutalement.

Et l'accumulation ? Il n'est pas facile de mesurer son évolution. Au plan financier, l'extension des pratiques informelles et le développement du secteur semi-formel entraînent une augmentation des positions créancières et débitrices, de ce qu'on appelle dans les banques des

dépôts et des crédits. Au plan économique, les ressources disponibles, autrefois largement orientées vers la subsistance et la consommation, le sont davantage vers l'investissement et la production. Le microcrédit est révélateur, à cet égard, de cette nouvelle orientation. Car ce sont les occasions d'investir qui manquent le plus dans les pays en voie de développement. Cela veut dire que les comportements financiers ne font qu'accompagner les comportements économiques. Car le processus de développement s'enracine dans le réel.

En définitive, à mesure que, dans la finance, la solidarité et l'accumulation se complètent ou se substituent, les normes coexistent et s'entremêlent. *A priori*, elles sont endogènes dans la finance informelle, elles sont exogènes dans la finance institutionnelle. Mais la première évolue, de plus en plus vite. Et entre celle-ci et la seconde, un secteur financier intermédiaire se développe de plus en plus. C'est ainsi que, plus que jamais, la finance est un lieu privilégié où domine la pluralité des normes.

21

Être chef de famille en Afrique et agent d'une administration publique : normes de comportements et stratégies de conciliation

Kadidia Mba Kane-Devautour et Patrick Devautour

Cette contribution s'appuie sur les résultats de l'étude intitulée « Administrations africaines et sociétés africaines », réalisée en 1996, auprès de fonctionnaires, d'anciens administrateurs et d'usagers des administrations[1]. Elle s'attache donc à la compréhension des processus, non pas en cataloguant des normes de comportements, soudainement figées en une immobilité baroque, mais en montrant que certains comportements sont la résultante de plusieurs normes déjà identifiées, ici dans les administrations, là dans la vie sociale. En d'autres termes, elle essaie de montrer que, s'il existe des normes de comportements peu stabilisées, c'est qu'elles ne sont que les pièces d'un échiquier et que cet échiquier leur impose confrontations et complicités, d'identités et de mouvements.

[1] Étude commandée par le ministère de la Coopération et de la Francophonie et basée sur des enquêtes menées dans quatre pays africains francophones : Burkina Faso, Congo, Mauritanie et Sénégal.

Notre hypothèse est que l'agent public africain est la pièce maîtresse d'un jeu dans lequel de nombreuses autres pièces agissent suivant une ou plusieurs règles. Le croisement de tant d'énergies, de doutes, d'intentions, de peurs, ne se situe pas seulement au centre de cet échiquier mais aussi, et surtout, de l'individu concerné. La mission de départ du fonctionnaire, en traversant les filtres des fonctionnements administratifs, familiaux et sociaux, s'en trouve transformée : elle se choisit alors un cheminement différent de celui que l'administration traçait et se fixe des objectifs truqués qui parasitent les intentions premières et alimentent des malentendus.

Portrait de l'agent public africain

L'agent public africain entend chaque jour l'appel simultané de conceptions contraires ; pris entre sa vie familiale et sa vie de fonctionnaire, il a trouvé la déviance comme seule solution pour concilier deux objectifs *a priori* inconciliables. Dans son administration, on note chez lui des comportements qui, sans cesse, s'opposent, se chevauchent, s'affrontent, sans jamais se réduire cependant les uns les autres. Le fonctionnaire est le cadre ou l'employé dont l'absentéisme paralyse la machine administrative, mais il est aussi l'homme ou la femme qui fait preuve d'un tel esprit d'entreprise que, malgré les dysfonctionnements des administrations, il joue un rôle plus souvent actif que parasite dans la vie économique de la cité. Et ce rôle reste en accord avec son milieu. En effet, lorsque le fonctionnement mercantile et lorsque l'esprit partisan du fonctionnaire au sein de l'administration sont dénoncés, l'incorruptible courageux qui s'y risque n'est bien souvent qu'un arriviste téméraire qui, lui aussi, doit se faire une place au sein d'une société qui motive ses élites par le privilège établi, d'une société qui considère la neutralité comme une trahison et qui se construit ou se reconstruit sur ses inégalités. Une fois à la place du corrompu ainsi évincé, ce Monsieur Propre de circonstance sera lui aussi, et à son tour, le bienveillant et généreux fonctionnaire que tous attendaient : celui qui sait remercier ses alliés, qui sait interpréter les règlements pour permettre des arrangements impossibles et qui ferme les yeux sur les dysfonctionnements de son administration lorsqu'il y a plus important à côté... Pourtant, la règle, la hiérarchie et le respect de l'ordre conservent un sens sacré à ses yeux quand on doit les décliner selon la tradition (rites religieux, autorité du père ou de l'oncle maternel, classes d'âge, etc.). Le même paradoxe

s'installe lorsque l'agent public est désigné comme le dissipateur établi des biens de l'État, alors qu'il est capable, en permanence, de faire preuve d'ingéniosité pour récupérer, réparer, préserver un bien public, parfois conséquent, le plus souvent insignifiant, afin de mieux le détourner ensuite au profit de sa famille.

Aujourd'hui, en Europe, aux États-Unis, en Asie, cet homme qui fait ou défait le bon fonctionnement de l'outil administratif, cet homme qui intervient d'une manière permanente dans et avec le système, mais d'une manière non conforme et non prévue, ce « pirate », intéresse vivement les observateurs de déviances. Mais lorsque l'on cherche à savoir comment la société africaine juge ses fonctionnaires, nous ne sommes pas dans ce contexte de sociétés modernes, gangrenées par l'artifice qu'elles créent et qu'elles veulent toujours davantage utiliser et optimiser. En Afrique, il est indispensable de toujours distinguer deux points de vues (au moins) : celui de la macrosociété et celui du clan, de cette microsociété qui effectivement encourage *son* fonctionnaire. Deux images se révèlent et elles ne coïncident pas souvent. D'un côté, la référence c'est « le bon agent public », un agent tel que la situation générale de la société le réclame, tel que le service public et les administrés le souhaitent lorsqu'ils n'en ont pas besoin personnellement ; de l'autre, apparaît « le fonctionnaire qui a réussi »... à se tailler un territoire, à se faire une cour de clients, à décider de quelques budgets, à choisir ses missions à l'étranger, à se faire élire dans son fief, etc. Certes, ce fonctionnaire ne satisfait que les administrés concernés par ses bonnes œuvres mais il leur rend de vrais services. Il est alors très estimé : on dit de lui qu'il n'oublie pas d'où il vient, qu'il est fidèle aux siens ; il est devenu le maillon indispensable d'une chaîne de solidarité familiale, tribale et clanique, qui est visible à chaque instant de sa vie, contrastant avec une solidarité nationale hypothétique ou distendue. Il pourra même alors se dire « heureux », content de lui, parce qu'il a trouvé dans le service public une activité et des contreparties conformes aux besoins de son clan et à son attente : la reconnaissance de ce clan. On sera alors peu surpris que cet agent de l'État soit si imperméable au jugement quasi unanime des usagers et donc peu surpris de l'inutilité de ce genre d'évaluation qui ne peut agir sur son sujet.

Presque toutes les personnes – interrogées sur les causes du manque d'intégrité des fonctionnaires et sur l'origine de la corruption dans l'administration – expliquent ces phénomènes par le « caractère de misère des salaires qui leur sont versés par l'administration ». La quasi-misère du fonctionnaire africain n'est pas, selon eux, la moindre des injustices et la moins inconfortable des situations vis-à-vis de son milieu familial et social. Tout ne se résume pas à une simple question d'argent,

loin de là, mais de nos jours l'argent peut tout résoudre, aux dires des fonctionnaires rencontrés.

Certains usagers au Sénégal et au Burkina Faso, au Congo et en Mauritanie nuancent leurs propos : « Il y a des fonctionnaires qui ont le sens de l'État et servent réellement ; il s'agit d'anciens fonctionnaires formés sur le tas ; ils sont, malheureusement, en minorité. » S'il est vrai que ces fonctionnaires-ci défendent effectivement la neutralité et l'équité du service public, il est probable alors que c'est leur clan qui les regarde maintenant comme des déviants et que la famille se lamente à chaque occasion manquée en affirmant qu'elle a perdu un fils, que son fils est devenu « trop compliqué » ou encore qu'« il fait le malin »...

Lectures et ruptures de normes : de déviance en dérive l'agent public relie ses milieux

Cette déviance du fonctionnaire, aux yeux de son clan, a un double visage : elle présente des vertus qui gagneraient à être canalisées dans le cadre de politiques publiques et des dérives à juguler. Depuis l'époque coloniale, il existe des écarts importants entre la norme théorique et le comportement réel du fonctionnaire. Régir la vie professionnelle du fonctionnaire en appliquant les règles juridiques relatives aux statuts de la fonction publique, voire en valorisant des rites bureaucratiques plus ou moins importés, ne décide en rien de la vie et des motivations du fonctionnaire lorsqu'il arrive, chaque matin, dans son établissement, devant son guichet ou dans son bureau, ou lorsqu'il s'en absente pour une course ou une visite. D'un côté, on découvre une interdiction théorique de lier, de quelque manière que ce soit, la vie professionnelle et la vie privée, et d'un autre côté, on repère des pratiques qui décident des recrutements, des promotions, des mutations, des formations à l'étranger, des détachements et des projets lucratifs. Évidemment, les effets d'une telle contradiction se vérifient à tous les niveaux, des structures aux comportements, puisqu'ils sont motivés par la plus formidable injustice, celle que sécrète la loi parallèle. Tout se passe en effet, non pas comme si un complément de règles venait modifier la loi initiale, mais comme s'il existait une vraie loi cachée qui, lorsqu'on sait la respecter au détriment de la règle commune et reconnue, menait à la réussite et à la récompense. L'appartenance à une famille, à un parti politique ou à un clan, et le respect des habitudes, des cohésions et des directives de ces groupes, sont souvent considérés comme indispensables

à une réussite professionnelle. Le comportement à imiter, hélas méconnu des non-initiés, est bien celui de ces cadres et de ces agents « bien placés ».

Malgré tout, la voie de droite continue à attirer ceux qui croient toujours en une fonction publique neutre, équitable, rigoureuse et néanmoins sociale et donc généreuse, parfois... Le plus souvent, la difficulté se présente encore comme un malentendu entre l'administration et ses agents. Il est faux de penser que les fonctionnaires ne croient pas en l'administration et en ses principes ou qu'ils n'y sont pas attachés ; il est tout aussi faux de croire qu'ils puissent, en leur for intérieur, nier l'existence de l'administration et s'y maintenir, comme ils se maintiendraient dans une anomie, c'est-à-dire en oubliant leur appartenance à cet ordre qu'ils ont servi. L'ordre leur convient, ce sont les expériences et les résultats qui les déçoivent. La situation est parfois même vécue comme une situation provisoire, une situation de « crise ».

Les fonctionnaires retirent de la fonction publique ce qu'il leur en reste : un traitement, aussi insuffisant soit-il, une activité, basée parfois sur l'exercice de l'autorité justifiée (organigramme) ou injustifiée (envers les usagers), et un statut ; il s'agit, certes, d'un statut dévalué, mais, dans un système de relations inégalitaires (hiérarchiques), un statut en apparence privilégié peut perdurer virtuellement. Les résultats, le succès, l'argent, les fonctionnaires sont prêts à les chercher ailleurs, c'est-à-dire à dévier. Cette déviance se fera dans le sens du courant, de ce même courant qui les ramène depuis toujours dans le giron traditionnel, y compris lors d'opérations bureaucratiques ou technocratiques auxquelles ils croient. Ce courant déviant pousse l'agent public vers son clan, vers ses proches, envers lesquels il a des devoirs réels, devoirs qui animent de fortes ambitions qu'aucune leçon de civisme ne peut limiter. Lors des entretiens réalisés, ces « leçons » sont souvent préconisées par les usagers mais pourtant le civisme n'est pas en jeu puisque les règles civiques sont connues et appréciées des fonctionnaires et *a priori* respectées. C'est l'impuissance de l'administration à répondre institutionnellement aux demandes sociales qui, selon les fonctionnaires, les conduit, sans irrespect pour l'institution, à « chercher ailleurs ».

La démocratie naissante a, d'ailleurs, besoin de toutes les « organisations » qui peuvent contrôler des voix : les cadres des administrations ont un rôle à jouer et les places sont parfois distribuées dans cet objectif. Une fois encore, les fonctionnaires les mieux « avisés » ne jouent leur rôle dans l'administration qu'aux dépens de l'administration *stricto sensu*. Le fonctionnaire africain moyen – celui qui ne joue pas dans la cour des grands, celui qui est bien obligé de respecter le statut de la fonction publique, et de faire semblant de penser à sa mission au service du peuple alors qu'il ne fait que guetter son virement mensuel et

tenter d'échapper aux contraintes et aux pressions de toutes sortes – vit au jour le jour et suit le mouvement pour éviter de se faire broyer par ce qui se trame au-dessus de lui. Il est prêt, d'ailleurs, à tous les simulacres pour garder sa place. Mais ce « peuple » s'il existe, à quels signes distinctifs les fonctionnaires vont-ils le reconnaître ? Ils ne l'entendent parler que par la bouche d'hommes de pouvoir qui créent des opinions publiques lorsqu'ils en ont besoin et jouent plus volontiers de la carte « moralité » que de la carte « efficacité » (le respect à la lettre des engagements et des contrats passés avec les fonctionnaires et les administrés). La confusion ici est tellement énorme que personne ne semble plus vouloir soulever le problème. Car de quoi s'agit-il ? De morale ou de bon sens ? L'État peut-il dénoncer un contrat sous prétexte que son employé agit à l'encontre de valeurs morales (l'indicateur étant l'opinion publique, le bien-être des populations) lorsqu'on a soi-même rédigé, signé, mais non respecté ce contrat ? Il est évident que ce déséquilibre produit inévitablement des effets néfastes et que ces effets sont autant d'obstacles au développement au nom duquel on aura cru devoir en imposer plus aux agents publics. La réponse est bien connue, même si elle est taboue... Si le pays en demande plus à ses agents, cette demande et sa rétribution ne peuvent plus être légitimes : les fonctionnaires reçoivent d'autres contreparties, non pas du pays, mais sur le pays.

Si on en arrive à chercher du solide à défaut du crédible, c'est bien que, depuis leur genèse coloniale, les administrations africaines n'ont jamais eu le courage de baisser la garde, l'audace de se découvrir suffisamment pour laisser les sociétés les transformer et les adapter à leurs réalités et à leurs besoins. Sans doute parce que leur autorité plus ou moins glacée (« blanche » et « moderne » et « rationnelle ») était leur seule légitimité, ne risquèrent-elles point cette indispensable révolution culturelle. Les données organisationnelles des administrations sont bloquées : non seulement elles ne se sont jamais synchronisées aux données sociales, mais le dynamisme social a envahi clandestinement les administrations. De plus, les observateurs notent que la crise des administrations africaines se traduit par une panne d'idées : on ne fait que laisser la bête mourir puis renaître de sa corruption.

A ce niveau d'analyse, quelle idée l'agent public se fera-t-il de l'autorité publique ? A regarder l'administration se détourner de toute gestion rationnelle et se dévoyer sous l'effet des mafias qu'elle entretient en son sein, un observateur pourra dire qu'elle a développé une de ces maladies imputables au sous-développement, une maladie tropicale dont le traitement traditionnel, s'il a existé, est déjà oublié et le traitement moderne beaucoup trop cher. Les maux seront alors comptés parmi les fatalités, et les savants recommanderont, faute de mieux, l'usage des moustiquaires...

Un historien burkinabé interrogé sur le besoin d'État des populations affirme : « Les africains ont résisté à la colonisation non pas au nom d'une nation, mais de terres, celles où reposaient leurs ancêtres... Si les États africains, dans leur forme actuelle, existent et sont acceptés par les populations, ce n'est pas tant par le fait d'une quelconque légitimité, mais bien parce qu'il est de la tradition africaine de hiérarchiser et d'accepter l'autorité, l'autorité de celui qui sait, de celui qui possède ! » Ce constat explique les réactions des personnes interrogées, tout particulièrement en Mauritanie et au Sénégal : « de toutes les façons, tout le monde suit » ; « les populations sont toutes alignées » ; « personne ne fait rien, l'essentiel, c'est de vivre en paix, qu'ils fassent ce qu'ils ont à faire et qu'ils nous laissent gagner notre vie ». Ce mot paix, qui revient souvent, laisserait-il suggérer que la légitimité des États ne reposerait que sur ces « bonnes manières » de « bons Nègres », faites de consensus, de stabilité sociale inégalitaire et de non-agression ? L'Afrique en serait-elle au niveau zéro de la politique, à un tel niveau de confusion, de besoin ou de peur qu'entre deux « mots », toujours, on choisit celui au moindre effet, n'étant guère capable – ou étant devenu incapable – de provoquer et de conduire une « querelle civilisée », selon l'expression de Bernard-Henry Lévy ? C'est probable. Lorsqu'on leur demande quelle peut bien être l'origine de leurs difficultés, ces mêmes administrés affirment tous, d'un même ton blasé : « La plupart de nos problèmes proviennent des pouvoirs politiques qui nous gouvernent. »

Nous sommes bien obligés de croire que les relations entre les administrations et les populations que nous avons interrogées forment un lien plutôt hétérogène entre des éléments de natures différentes, un mauvais enduit qui s'étale là où il veut et montre, bien plus qu'il ne les cache, les briques d'archaïsme et de modernité qui composent les quatre États africains pris en considération lors de cette étude. L'archaïsme se substitue à des notions qui, telles la transparence, la justice, l'égalité, la séparation des pouvoirs, sont les bases du fonctionnement et de l'autorité d'États modernes construits autour d'institutions définies dans le cadre de constitutions.

Nous assistons alors, comme le dit un journaliste congolais, à « un déficit de crédibilité des institutions de l'État » alors que le besoin d'État, tel que défini par les personnes que nous avons rencontrées, se définirait plutôt comme un État qui assure l'ordre, la sécurité, organise la vie et entreprend pour le bien de tous. Ce qu'ils découvrent, en pire chaque jour, est bien différent : un État, faible parce qu'impuissant face au pillage de la chose publique, faible parce qu'il ne peut rien entreprendre de positif, de motivant, avec un équilibre budgétaire gravement compromis. On assiste aussi à un processus collectif de déculpabilisation

qui se manifeste par un éloquent « cela va mal partout », lorsque les usagers et les fonctionnaires comparent leurs administrations à celles de la sous-région. Si les usagers hésitent entre diverses formules pour définir l'État, elles semblent cependant exprimer la même représentation confuse de la notion d'État : « l'État, c'est personne... » ; « l'État , c'est des personnes » ; « l'État , c'est rien de précis ».

La maladie est bien là ; elle ne nous donne plus ses clefs, mais nous renvoie hors de la logique de cette potentielle éradication du mal. La logique : analyse, diagnostic, remède, n'est plus le moteur idéal des administrations africaines, puisqu'il n'y a pas de remède en vue. « Guéris-moi » (donne-moi de l'argent) dit la chanson ivoirienne, « je suis fatigué » (je n'ai plus d'argent), répond le fonctionnaire sénégalais...

Peut-on espérer que les politiques publiques accepteront d'accompagner les déviances les plus porteuses ou de corriger les dérives les plus dangereuses, que de nouveaux objectifs pourrront être identifiés et qu'ils iront dans le sens d'un service public décomplexé, d'un service public dont la complexité, y compris informelle, serait plus ou moins reconnue (pour ses propriétés enrichissant le dialogue administration-société) ?

De la légitimité perdue au contrat retrouvé...

Les règles, déjà inventées et pratiquées, ne remplacent pas les règles officielles, elles sont des pratiques en mouvement et, peut-être, des règles en devenir. Elles sont le résultat de traumatismes et de besoins, elles se nourrissent des besoins non satisfaits des uns et des autres, administrateurs et administrés, et s'imposent comme la normalité sociale. Et les règles d'interventions à respecter – surtout lorsqu'on touche des réalités étroitement mêlées au tissu social et traditionnel de la vie – sont comparables à celles des naturalistes : ne pas essayer de briser pour mieux comprendre, ne pas risquer de rompre les équilibres pour tenter de favoriser l'ensemble. Que devient alors une administration publique qui, de manière officielle, lâche des fonctionnaires qui l'ont déjà lâchée de manière informelle ? Que reste-t-il du rôle régulateur des fonctionnaires ? Qu'en est-il de leurs relations avec les usagers ? Peut-on vraiment toucher aux règlements ? A la question de savoir s'il faut modifier les règlements pour améliorer les relations entre les administrations africaines et les sociétés africaines, un grand nombre d'usagers et de fonctionnaires contactés dans les quatre pays visités ont répondu en substance : ne touchez pas aux règlements ; sinon ce sera encore pire,

c'est une question d'hommes, qu'on donne les moyens de vivre à chacun et les règlements seront respectés par tous...

Plutôt que de prendre des mesures adaptées, reconnaissant ses fonctionnaires déjà partiellement ou totalement impliqués dans le secteur privé (informel ou non), l'administration oscille entre le compromis et l'autorité. En effet, tout dépend des outils de contrôle et de suivi qu'elle peut mettre en place. La prise en compte de réalités sociales (principalement ici les échanges informels qui ont lieu entre les fonctionnaires et la société, et les besoins de communication et d'intermédiation entre les administrations et les sociétés) est déjà une forme de reprise en main « autoritaire » et rationnelle de la réalité. Or, nous avons constaté que ni les usagers (qui restent demandeurs malgré les contre-performances des administrations), ni les fonctionnaires (qui bénéficient, grâce à l'administration, d'un statut social) ne remettaient en cause la légitimité et le bien-fondé de cette autorité pourvu qu'elle n'entrave pas la vie.

Alors on comprendra aisément que la recherche de représentants de la société civile (associations, *lobbies*, etc.) ou de la société traditionnelle (confréries religieuses, groupes claniques ou culturels) pourrait avoir comme avantage de permettre aux administrations de communiquer (comprendre et se faire comprendre) tout en conservant une distance suffisante, ce « quant-à-soi » si utile dans les relations africaines lorsqu'on souhaite, préserver l'aura, le secret et la protection (« exterritorialité, technicité, immunité », selon Alain Henry) qui font l'autorité du vrai administrateur... Et puisque, conséquence de l'État-providence et du passé colonial, les administrations restent considérées par les populations comme des organismes sociaux, il convient qu'elles puissent continuer à jouer ce rôle. Comment ?

- En permettant le compromis ;
- en répondant aux besoins d'information et de formation au langage administratif des populations ;
- en renonçant à réduire leurs actions à des opérations de limitation ou blocage des initiatives jugées malheureuses (parce que hors normes administratives) ;
- mieux, en laissant ses fonctionnaires agir d'une manière indépendante (mais sous contrat aussi longtemps qu'ils restent fonctionnaires) dans le tissu social et économique ;
- enfin en chargeant un corps d'administrateurs d'élite de veiller à l'application des règles reconnues et acceptées et de proposer – tout en respectant le caractère fondamentalement inégalitaire des sociétés et des économies africaines – les mesures de rééquilibrage nécessaires (du point de vue économique et social) et les passe-

relles républicaines (droit à l'éducation, à la santé, à la pluralité linguistique, politique et religieuse, etc.).

Si nous pouvons décrire la relation des administrations et des sociétés comme une relation familiale et tragique, il est clair que la solution d'Œdipe – se crever les yeux pour ne voir, ni la peste sur la Cité, ni sa honte de sa faute – n'est pas la solution que peuvent adopter les administrations (même si l'aveuglement est actuellement de mise et que le conformisme administratif en est l'outil) et que souhaitent les populations. Un nouvel échange dynamique et pragmatique est bien davantage dans la tradition des relations entre les administrations et les sociétés africaines. Désormais, puisqu'il est établi que les règles administratives de l'ancienne Métropole n'ont pas joué le rôle décisif attendu dans la construction du développement autonome de l'Afrique indépendante, et puisque la volonté politique qui induira des relations moins sclérosées, moins protégées, semble pouvoir s'imposer, la coopération internationale pourra agir comme catalyseur pour provoquer l'émergence de l'institution sociale que réclame chaque culture nationale et pourra se désengager sans heurt des institutions, des règles et des pouvoirs gouvernementaux ou technocratiques. L'ambition sera alors de maintenir ou d'inciter le dialogue entre les différents partenaires de la société, afin que les certitudes et les pouvoirs n'enrayent point les dynamismes sociaux et culturels, afin que les résistances sociales et culturelles ne se radicalisent pas et ne sacrifient pas à l'efficacité d'une réponse politique (ou d'une aide étrangère) la meilleure part d'eux-mêmes : le sens et la pratique de la relativité.

Dans son administration, le fonctionnaire africain se place dans une « zone » privilégiée d'observations et d'échanges où il est le partenaire indispensable d'un débat constructif en cours, d'un dialogue ininterrompu, qu'il faut à tout prix préserver, entre les administrations et les sociétés africaines.

Les États et les organismes internationaux devraient, eux aussi, faciliter ce dialogue et éviter de créer des déséquilibres qui risquent d'autant plus de détruire les forces vives des sociétés africaines que celles-ci se heurtent à des simulacres d'États. Pour ce faire ils auraient à redéfinir leurs rôles.

Nécessairement acteur et arbitre, l'État africain pourrait devenir le maître d'œuvre d'un développement dont il diversifierait les méthodes et multiplierait les bénéficiaires.

Les agences de coopération joueraient un rôle complémentaire de régulateur et de catalyseur. L'équilibre, qui est le grand souci de certaines de ces agences, serait vu comme une régulation des déséquilibres

entre les dynamismes sociaux et non comme une stabilité conformiste et complice que les administrations imposeraient à leurs sociétés[2].

---

[2] Pour illustrer les rôles de l'État et de la coopération internationale que nous avons voulu observer ou anticiper on peut donner deux ensembles de mesures par lesquelles la coopération internationale peut s'associer aux rôles assumés par l'État :

- l'État maintient sa compétence « autorité » (les sociétés africaines inégalitaires et fortement hiérarchisées respectant et réclamant cette donnée de base) et il accentue sa compétence « communication » : l'identification de représentants de la société civile et de la société traditionnelle serait précisée et les résultats de l'intermédiation entre les administrations et ces sociétés seraient contractualisés. En réponse, la coopération internationale appuie la compétence « technique » des administrations pour que les sociétés africaines puissent respecter un savoir-faire qui confirme à leurs yeux le bien-fondé de l'autorité ; elle appuie la coordination des initiatives de développement à la base et renforce les compétences des représentants des sociétés (secteur associatif, organisations de producteurs et de commerçants) ; elle « implique les populations locales » en formant leurs associations au langage et à la logique administrative pour que, dans leurs rapports avec les administrations, elles puissent comprendre et envoyer des messages et éviter ce que les ethnologues appellent des dissonances. Ces formations-actions concernent aussi les administrations qui, en y étant associées, s'habituent ainsi à communiquer avec ces intermédiaires dans leurs relations avec la société ;
- l'État confirme son rôle de « régulateur » : la part concédée au dynamisme des sociétés appelle une surveillance attentive de l'administration (justice sociale, État de droit, rééquilibrage économique, etc.) et, parce que l'État confie aux fonctionnaires des objectifs en rapport étroit avec la société, il doit se donner les moyens de contrôler son personnel en appliquant des sanctions et des récompenses (une fois les règles redéfinies, connues de chacun et acceptées par tous). En réponse, la coopération internationale maintient provisoirement son soutien institutionnel et participe à la redistribution des tâches et à l'optimisation des compétences : l'État et la société, pour maintenir l'équilibre des relations administrations/sociétés, ont besoin de pouvoir compter sur l'intégrité du pôle « administration publique » ; l'augmentation du nombre des hybrides et des déviants (qui est une garantie d'échanges) réclame une administration à la fois plus performante et plus concentrée (« modifier le cadre, redistribuer les rôles, reconsidérer les règles et modifier l'approche ») ; simultanément, la coopération internationale appuie la formation et l'accompagnement des fonctionnaires associés au secteur privé et au secteur informel : l'administration reconnaissant qu'elle finance des rentiers (qui, dans une certaine mesure, la trahissent et l'alourdissent), en leur donnant la possibilité d'exercer officiellement d'autres activités professionnelles. Ce faisant, non seulement l'administration lâche du lest, mais elle implante des observateurs et des agents dans

le tissu social et dans son économie plus ou moins informelle. La coopération internationale devrait donner son appui à la contractualisation de ce nouveau type d'engagement, aider à la formation de ces agents (et de leurs associés du secteur informel ou privé) et participer à la collecte d'informations d'ordre économique ou organisationnel et à l'utilisation des nouvelles données (pour optimiser, par exemple, les relations entreprises/administrations).

22

Les politiques publiques et les compromis sectoriels face à la mondialisation : normes internationales, rôle des firmes et projet national en Afrique

Bruno Losch

Notre propos est d'analyser les conséquences des changements internationaux sur les dynamiques nationales et, plus particulièrement, sur les rapports entre la sphère du privé et du public qui sont au cœur du politique. Après un rappel sur le nouveau paradigme de l'action publique, nous analyserons quelques aspects des recompositions actuelles en Afrique à travers le dépérissement des politiques publiques, le nouveau rôle des firmes et les processus de privatisation. Puis, nous montrerons le besoin de réhabilitation d'un débat public, global et sectoriel, dont les politiques publiques sont le vecteur et dont le niveau national reste le cadre de cohérence.

Dans ce texte, nous parlerons de mondialisation plutôt que de globalisation, qui est la traduction du terme anglais. Même si, pour certains auteurs, la globalisation renvoie au modèle dominant d'organisation entre firmes et à leurs nouvelles concurrences (Oman, 1994), son acception est pourtant celle de mondial. Les définitions synthétiques de la mondialisation sont rares, y compris chez les auteurs qui s'y sont

intéressés directement. Nous ferons ici référence au mouvement d'ouverture international qui a succédé à la phase du « tout nation », puis des blocs de l'après-seconde guerre mondiale et qui entérine l'emprise du capitalisme sur l'espace planétaire (Adda, 1996 : 3). Ce mouvement s'accompagne en particulier d'une uniformisation des référentiels en matière d'objectifs et de recettes économiques, par la place accrue des firmes et des réseaux transnationaux ; il inclut des évolutions différenciées qui vont du « chaos borné » (Dollfus, 1990 : 513) dans les zones de décomposition de l'État aux processus d'intégration régionale autour de quelques pôles majeurs (Europe, États-Unis) ; il induit aussi des dynamiques d'innovation locale qui sont le pendant du phénomène global.

Le nouveau paradigme de l'action publique

Le changement de période : du « développement » à la mondialisation

Les trois décennies qui ont suivi le second conflit mondial ont été caractérisées par une grande homogénéité des politiques publiques. Le développement économique est alors unanimement conçu dans un cadre national : il s'agit, en premier lieu, de susciter et de gérer la croissance dans le cadre des marchés domestiques ; l'autosuffisance nationale, la substitution aux exportations et la recherche d'effets de liaison intersectoriels sont les piliers de l'économie du développement. Ce modèle national autocentré (Giraud, 1996) qui repose essentiellement sur l'augmentation des niveaux de vie est reproductible[1] ; il justifie une idéologie du rattrapage à l'origine d'une division du monde entre « développés » et « sous-développés », à laquelle se surajoute le clivage entre blocs. Ce modèle général commun connaît, bien sûr, des variantes selon les dotations en facteurs, la taille du marché intérieur et les alliances internationales. Après les dérives de la période de libéralisme de l'entre-deux-guerres, ce modèle confère un rôle central à l'État et à ses politiques (notamment sectorielles et territoriales) : l'État construit ou reconstruit ; il programme et oriente ; il contrôle les flux de marchandises et de capitaux ; il intervient souvent directement dans la production de biens et services.

[1] Croissance de la productivité du travail et redistribution de ses gains *via* la généralisation et la hausse des salaires qui permettent la consommation de masse.

L'érosion de ce modèle de croissance dans les pays industrialisés à compter du milieu des années 1970 explique une « entrée en crise » à multiples composantes[2], dont la diffusion internationale se traduit par un changement des orientations de politiques économiques et des rapports entre États. Les réponses nationales à la crise sont, là aussi, assez homogènes. Il s'agit d'abord des différents ajustements internes par une pression sur la demande domestique, mais aussi de la recherche de nouveaux marchés à l'exportation à l'origine d'une compétition internationale croissante : la compétitivité devient un leitmotiv du discours de politique économique et les gouvernants deviennent les VRP de leur économie nationale[3]. Le démantèlement des différentes protections (barrières tarifaires et non-tarifaires, aides et subventions directes et indirectes) est l'accompagnement logique de ce processus : la compétition justifie « une surenchère permanente dans les exigences de libéralisation » (Coussy, 1994 : 232) dont les aboutissements sont la remise en cause des dispositifs de régulation nationaux (économiques et sociaux) et la fin des accords entre États sur les marchés internationaux (produits de base), puis la mise en place hautement symbolique de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1996. Cette évolution s'accompagne d'une dynamique d'intégration régionale *de jure* ou *de facto* qui est à la fois une conséquence et un facteur constitutif du mouvement d'ensemble.

Ces vingt dernières années ont ainsi été le moment du passage du développement à la mondialisation[4]. Cette mutation, qui se traduit par une érosion du pouvoir des États, a pour principaux attributs : un redéploiement et une concurrence généralisée entre firmes (avec croissance des opérations de fusions, d'acquisitions et des investissements directs à l'étranger) ; l'essor rapide des marchés financiers – ces deux phénomènes étant facilités par la déréglementation et les nouveaux outils de communication et d'information ; l'émergence d'une multipolarité, consolidée par le mouvement d'intégration régionale, qui remplace les anciens blocs et l'hégémonie américaine (Oman, 1994).

Pour les pays « sous-développés » cette évolution de l'articulation entre le national et l'international, dans le contexte de crise, a eu plusieurs conséquences. Il s'agit, tout d'abord, de la mise en évidence d'une réalité occultée par les rhétoriques, à savoir la grande diversité des trajectoires nationales qui empêche désormais de raisonner sur des

---

[2] Principalement l'épuisement des possibilités de consommation de masse.

[3] Nous reviendrons sur les chausse-trappes de ces représentations.

[4] Pour exprimer ce changement de paradigme, Mc Michael (1996) utilise les notions de *development project* et *globalization project*.

stéréotypes (Manor, 1991 ; Bayart, 1996 ; Leys, 1996)[5]. Cet effritement des représentations du monde est attesté par le ravalement successif des dénominations en fonction de la période et du mode d'analyse : de « sous-développés » à « en voie de développement » et de « tiers-monde » à « Sud » puis, plus récemment, par l'explosion des labels disponibles[6].

Il s'agit ensuite, comme en contrepoint, du poids déterminant du système financier international et des agences d'aide multilatérales. Au-delà des grandes différences de résultats entre nations en termes de croissance et d'accumulation, le tarissement des rentes internationales que constituaient certains marchés de matières premières, les facilités de crédit (recyclage des pétrodollars) et l'aide publique au développement ont grippé le financement des économies et entraîné un endettement croissant. Cette situation a permis de justifier une intervention renforcée des institutions de Bretton Woods dont l'aide, conditionnée au respect de certaines mesures économiques, a pris la forme des politiques d'ajustement structurel. En fonction des rapports de force entre le national et le système financier international, les conditionnalités se sont traduites par une forte ingérence, voire par une mise sous tutelle des décisions de politiques économiques[7].

Pour de nombreuses raisons liées, entre autres, à leur faible poids économique, à l'affaiblissement de leur rôle géopolitique et aux défaillances de leurs dispositifs de gestion publique, la plupart des situations africaines ressortent de cette variante extrême. L'érosion du contrôle des États sur leurs territoires, liée à la fluidité nouvelle des mouvements d'idées et de capitaux, connaît – en Afrique plus qu'ailleurs – une forme exacerbée. La dépossession des gouvernements d'une partie significative

---

[5] Après les premiers travaux sur le « fordisme périphérique » marqués par le référentiel fondateur du courant (Lipietz, 1985 ; Ominami, 1986), les recherches régulationnistes investissent aujourd'hui le champ des trajectoires nationales (Boyer et Saillard, 1995).

[6] Nouveaux pays industriels (NPI), pays les moins avancés (PMA), pays émergents, mais aussi pays à économie de marché exportateurs de pétrole (PEMEP), ou encore pays africains de la zone franc (PAZF).

[7] Il est aisé de percevoir la différence de traitement en matière de conditionnalités des aides entre les « petits pays pauvres » et les puissances régionales dont les déséquilibres mettent en péril l'ensemble du système financier international. Malgré les injonctions de circonstance, l'intervention urgente et massive du FMI au Mexique en 1994 ou plus récemment en Asie du Sud-Est et en Russie est, à cet égard, particulièrement éloquente. Elle ramène les facilités d'ajustement structurel renforcées (FASR) du « Fonds » ou le programme spécial pour l'Afrique de la « Banque » à leur très juste place...

de leurs politiques publiques au profit d'une idéologie du « tout marché » accroît les incertitudes sur la place et le statut de l'État ; elle se traduit par un questionnement de projets nationaux que les conditions et la jeunesse de leurs fondations rendaient souvent instables.

L'imposition de nouvelles normes internationales : le dogme et ses inflexions

Il est nécessaire de rappeler rapidement les référentiels qui justifient les prescriptions ainsi que leurs fondements, afin de pouvoir examiner ensuite leurs conséquences sur la recomposition des rôles et du statut du public et du privé.

Les agences internationales sont passées, en l'espace de quelques années, au tournant des années 1980, d'un interventionnisme public sans état d'âme au dogme d'une économie autonome impliquant la séparation de l'État et du marché (Coussy, 1991 : 123). Si les raisons de ce revirement s'expliquent par les besoins de la concurrence internationale, c'est la découverte soudaine (et providentielle) des dysfonctionnements étatiques qui sert de prétexte à la disqualification de l'État, puis à la programmation forcée de son désengagement. Le mouvement est amorcé par le rapport Berg qui pointe sans difficulté les nombreux gaspillages et distorsions liés à l'intervention publique (Banque mondiale, 1981) ; mais la surenchère à la libéralisation sera facilitée par le levier de l'idéologie néolibérale dont la puissante mécanique repose sur l'argumentaire théorique de l'économie néoclassique et de ses différentes avancées, développements et fécondations.

Le postulat d'une régulation vertueuse par des marchés parfaits avec des individus rationnels est la base d'un édifice qui garantit l'efficacité. Le rôle de l'État est avant tout d'assurer l'environnement en termes d'ordre public, de respect des droits individuels et patrimoniaux et de respect des règles de compétition et de coopération entre les agents. Il porte également sur la correction des défaillances de marché (la trilogie : biens publics, externalités et économies d'échelle). Il peut concerner enfin, sous certaines conditions, des domaines stratégiques – qui sont controversés – comme l'appui aux activités naissantes *(infant industries)*, la gestion de certaines instabilités de prix (par la stabilisation) ou encore la taxation optimale en matière de politique commerciale.

Le courant néo-institutionnaliste a complété cette représentation en mettant en évidence des imperfections de marché, liées à la rationalité limitée des agents et aux risques de comportements opportunistes, à l'origine de coûts de transaction (coûts de recherche et de sélection des

partenaires de l'échange, coûts de négociation, d'application et de surveillance des contrats). Les organisations constituent des réponses à ces imperfections et leur configuration est éminemment variable et fonction des caractéristiques des biens et services échangés, de leurs conditions de production et de la configuration des marchés (nombre d'agents, périodicité, prévisibilité). Ces organisations sont ainsi parées d'une vertu d'efficacité, qui justifie leur existence, tout comme celle, sur un plan plus général, des institutions.

Les travaux menés parallèlement dans le cadre de la théorie des choix rationnels et de la théorie des choix publics sont venus contester cette vision idéale en montrant que les calculs coûts-bénéfices des agents et la recherche de rentes justifiaient leurs décisions, y compris dans les choix des organisations et des gouvernements[8]. L'articulation de ces analyses, à l'origine du courant dit de la nouvelle économie politique, avec les fondements de l'économie néoclassique a permis de fournir un argumentaire de disqualification de l'État, abondamment utilisé par les agences d'aide internationale, à l'origine de représentations et d'une logique d'intervention communes – plus de marché et moins d'État – exprimées sous le label de « consensus de Washington ».

Les nouveaux rapports entre privé et public

L'imposition des programmes d'ajustement structurel s'est traduite par une mise sous tutelle des États qui affecte les fondements de leur pouvoir politique. Une des conséquences les plus directes de cette évolution est le dépérissement des politiques publiques, qu'il convient de mettre en perspective avec le nouveau rôle des firmes au plan international. Les programmes de privatisation qui constituent l'un des points très concrets de rencontre entre ces deux mouvements sont des lieux cruciaux où se recomposent le politique et les différentes forces du dedans et du dehors.

[8] Les choix des gouvernements s'expliquant par la volonté de maintien au pouvoir et de maximisation de la classe politique. Cf. la rétrospective proposée par Sindzingre (1998).

Le dépérissement des politiques publiques[9]

a. La perte d'autonomie

A l'époque du « développement », les États disposaient de possibilités d'action effectives qui ne leur étaient pas contestées puisqu'elles constituaient la règle. Dans les « PVD », le poids de leur dépendance économique n'était pas rédhibitoire[10] et laissait un éventail d'interventions assez large allant du radicalisme symbolique et limité des nationalisations à la construction de politiques jouant sur la dialectique de la dépendance et de l'indépendance (Tiano, 1977, 1982).

La diffusion de la crise et le poids de l'endettement ont permis une prise de contrôle rapide des politiques publiques nationales par les institutions internationales. Leurs prescriptions, qui expriment globalement l'intérêt et les besoins des grands pôles économiques mondiaux (la « triade » : États-Unis, Europe, Japon), se sont faites de plus en plus directives et radicales. Les résultats particulièrement médiocres des remèdes proposés et la dégradation alarmante de nombreuses situations nationales, en particulier sur le continent africain, n'ont pas conduit à une modération mais, au contraire, à une surenchère dans les mesures imposées (Sindzingre, 1998 : 121-122), avec un débordement rapide du

---

[9] Le terme de politique publique est polysémique. Il convient cependant d'en proposer une définition. En référence aux travaux de Thoenig (1985), Meny et Thoenig (1989) ou Jobert et Muller (1987), nous considérerons une politique publique comme : (a) un programme d'action ou le produit de l'activité d'une autorité publique qui correspond au lieu d'exercice « *des fonctions de gouvernement sur des ressortissants et sur des espaces géographiques définis* » (Meny et Thoenig, 1989 : 133) ; (b) une politique publique revêt des modalités différentes : règles, normes, organisations, interventions directes ; elle porte sur des objectifs généraux de type macroéconomique ou macrosocial et sur des objectifs territoriaux ou sectoriels, que ceux-ci soient globaux (telle une politique industrielle) ou plus spécifiques (comme une politique de sécurité alimentaire) ; (c) cette définition arborescente nous semble nécessaire car une politique publique n'est pas forcément prédéfinie : elle peut être le fruit de hasards et de nécessités ; elle peut découler de décisions mais aussi de non-décisions qui sont aussi des choix ; elle peut être explicite et clairement énoncée et annoncée ; elle peut aussi être implicite ; elle est souvent, enfin, les deux à la fois puisque se superposent généralement des buts officiels et d'autres plus officieux. Cf. Losch *et al.* (1997 : 19).

[10] La critique des approches dépendantistes en termes de centre/périphérie ne porte pas tant sur la mise en évidence des phénomènes – bien au contraire – que sur leur ignorance des dynamiques locales autonomes.

cadre macroéconomique vers les différentes fonctions de souveraineté qui sont traditionnellement dévolues à l'État[11]. Ainsi, les agences « d'aide » sont progressivement devenues des agences de contrainte et cette perte de souveraineté permet à Paul Collier (1991) de faire un parallèle assez provocateur entre colonialisme et conditionnalités. Celles-ci, telles de « *nouvelles canonnières* » (L'Hériteau 1982) sont, en tout état de cause, de plus en plus utilisées comme moyen de pression et d'intimidation.

Cette hégémonie des agences internationales sur les choix de politiques économiques passe, non seulement, par le biais des conditionnalités déclinées dans les négociations, mais aussi par la constitution de relais privilégiés au sein des administrations nationales. Ces groupes de technocrates plus ou moins institutionnalisés[12] permettent de faciliter et d'accélérer la discussion et la mise en œuvre (formelle) des réformes. Malgré leur efficacité technique, ces dispositifs *ad hoc* ont pour conséquence de renforcer la déqualification des administrations centrales, de délégitimer l'appareil d'État et de renforcer la déconnexion du système de décision (Hibou, 1997 : 136).

b. L'appauvrissement du contenu

L'appauvrissement du contenu des politiques publiques est une autre caractéristique du processus en cours. Même si les aménagements récents du dogme ont mis en exergue les besoins d'institutions, de règles et de *capacity building*, l'essentiel des interventions privilégie le champ de prédilection de l'ajustement structurel : le cadre macroéconomique, les grands agrégats, les finances publiques.

Les fonctions de programmation et de planification – qui sortent de l'horizon temporel de la conjoncture – sont ignorées, tout comme est oublié le maintien de certains outils essentiels à la prise de décision, tel l'appareil statistique. Cette conception particulièrement fruste des politiques économiques élude bien évidemment les conflits de normes et d'objectifs entre les partenaires des politiques publiques[13] qui s'expriment, plus particulièrement, dans le cadre sectoriel. Celui-ci est globa-

[11] Notamment la privatisation ou la concession d'une partie de l'administration : douanes, fiscalité, fonctions de contrôle (Hibou, 1997 : 128-145).

[12] Telles la Direction centrale des grands travaux ivoirienne (DCGTx), rattachée directement à la présidence à l'époque flamboyante d'A. Césaréo, ou l'équipe de choc de J. Ndioro, ministre de l'Économie et des Finances, au Cameroun.

[13] Les différentes administrations, les partis politiques, les groupes d'intérêts privés, professionnels, religieux, régionaux..

lement délaissé, alors que les politiques sectorielles sont précisément un niveau de coordination et de réflexion stratégique pour l'action publique (Stopford et Strange, 1991 : 99-102).

Enfin, les remèdes et les recettes, validés par un arsenal théorique total, sont très logiquement proposés à l'identique quelle que soit la situation locale alors qu'une des leçons des trente années de « développement » est bien la diversité et l'enracinement des trajectoires nationales. La prise en compte de cette réalité aurait dû déboucher sur des politiques spécifiques, construites du dedans...

c. Des adaptations à la dilution

Face aux « canonnières » des conditionnalités, la réaction des pouvoirs publics a, bien sûr, été de mettre en œuvre différentes stratégies de contournement, d'évitement ou de redéploiement. Celles-ci ont pris plusieurs formes, passives ou actives, attestant de la richesse des « ruses de l'État minimum » (Coussy, 1994) que les politiques d'ajustement ambitionnent de promouvoir.

Les stratégies passives les plus courantes ont évidemment consisté à jouer l'inertie et l'inefficacité pour retarder la mise en œuvre des réformes. Les stratégies offensives ont, en revanche, été fortement déterminées par la consistance des États, en termes d'appareils mais aussi et surtout comme lieux de confrontation et d'ajustement des forces sociales. Contamin et Fauré (1990) ont admirablement montré comment l'État ivoirien avait su utiliser la première phase d'ajustement à des fins de reconquête intérieure, politique et économique mais, dans beaucoup d'autres situations nationales, les possibilités d'action ont été limitées par la fragilité des édifices étatiques.

Au bout de près de vingt ans d'une mise sous tutelle croissante, on ne peut toutefois que constater combien le processus de désétatisation imposé a réduit les marges de manœuvre. Les concessions accordées pour certains services publics, voire pour la prise en charge de certaines fonctions régaliennes, la privatisation généralisée des anciennes entreprises détenues totalement ou partiellement par l'État ont, non seulement, anémié l'action publique, mais elles ont aussi conduit à un changement de registre : les ruses sont de moins en moins celles des États et de plus en plus celles des classes dirigeantes, qui profitent directement – et non plus indirectement – du changement de contexte pour se repositionner (cf. infra). La conséquence de cette évolution est une accélération du dépérissement des politiques publiques et de leurs capacités de résolution des contradictions internes avec, comme issue possible, des désagrégations nationales dont certaines sont déjà consommées.

Le nouveau rôle des firmes

Ce large processus de libéralisation et de désétatisation est le pendant du nouveau rôle joué par les firmes. Leurs stratégies sur les marchés, qu'ils soient nationaux et/ou internationaux, jouent désormais un rôle déterminant pour les économies nationales. Simultanément, la mondialisation a favorisé l'émergence de macroacteurs privés qui décident de leurs implantations et de leurs redéploiements mondiaux en fonction de leurs besoins et des opportunités de situation.

Il ne s'agit pas de tomber ici dans les travers du discours mondialiste sur la compétitivité : comme le rappelle Porter (1993), l'essentiel des dynamiques de croissance reste lié à la vigueur des marchés intérieurs et aux gains de productivité[14]. Toutefois, le jeu de la concurrence entre certaines firmes sur le plan international n'est pas neutre pour les États : la libéralisation offre des possibilités de choix en matière de localisation et il en découle pour les gouvernements un impératif d'attractivité s'ils veulent maintenir ou renforcer les investissements étrangers.

Les travaux de Strange[15], qui apportent un éclairage particulièrement stimulant sur cette nouvelle donne, débouchent sur une vision renouvelée du rôle des firmes internationales et des relations entre firmes et États : la concurrence impose aux grandes firmes de se positionner sur certains marchés alors que pour les États les investissements extérieurs permettent d'engendrer de la croissance en compensant la faiblesse de certaines dotations en facteurs (capitaux, technologie) tout en assurant des connexions avec les réseaux internationaux. Ce constat est particulièrement vrai dans de nombreux PVD et a conduit à une révision des jugements classiques, fondés sur la perte de souveraineté induite par la présence de firmes étrangères ou multinationales.

La période se caractérise ainsi par l'existence d'une nouvelle « diplomatie triangulaire » qui bouscule les relations traditionnelles entre les États « dans leurs frontières » au profit d'un jeu tripartite d'État à État, de firme à firme mais aussi de firme à État (Stopford et Strange, 1991 : 19-29).

---

[14] Et on peut suivre Krugman (1998) – tout du moins sur ce point... – lorsqu'il dénonce les égarements du discours commun sur la concurrence internationale qui compare et assimile les États à des entreprises. Ce *Pop Internationalism* (« *pop* » pour « *popular* ») a gagné les sphères gouvernementales puisque leur credo est désormais de vendre du *made in*.

[15] Susan Strange a joué un rôle précurseur, dès 1970, dans les recherches en économie politique internationale. Pour une revue des travaux de ce courant, voir Chavagneux (1998).

Une telle configuration prend une connotation particulière dans la plupart des situations nationales africaines, puisque leur profondeur historique et leurs aventures politiques et économiques récentes font que certains côtés de la négociation triangulaire sont en pointillés ou manquants. Le dépérissement des politiques publiques et la faiblesse des firmes autochtones confèrent un sérieux handicap pour le jeu actuel, dont le champ d'opportunités est pourtant beaucoup plus large que par le passé, et limitent les possibilités d'alliance positive avec des firmes internationales en cours de redéploiement. Le déroulement des privatisations récentes permet d'esquisser quelques propos d'étape sur les mutations à l'œuvre.

Les privatisations

Les privatisations sont à la croisée du dépérissement des politiques publiques et du nouveau rôle des firmes que nous venons d'évoquer. Elles sont l'occasion d'une imbrication renouvelée – et peut-être accrue – entre intérêts privés et pouvoir politique, et débouchent sur des formes actualisées d'accumulation économique et de régulation politique qui sont autant de champs qui restent à explorer[16].

Ces privatisations ont été imposées dans le cadre des conditionnalités des programmes d'ajustement. Même si des raisons objectives permettaient d'argumenter de la nécessité d'un « nettoyage » du fait des dérives constatées dans de nombreuses sociétés publiques[17] (détournements de fonds, inefficacité et surcoûts permis par les protections), les transferts au secteur privé se sont, le plus souvent, traduits par une prise de contrôle par des intérêts étrangers. Ce constat n'est pas un problème en soi, surtout dans le nouveau contexte international ; en revanche, il y a matière à réflexion car, si les grands groupes sont mondialisés par leur champ d'action, « ils demeurent attachés à leur nation d'origine par leur capital, par leur culture et par leurs principaux dirigeants » et ils entretiennent des relations privilégiées avec les entreprises de la même ori-

[16] Comme l'a bien montré Bayart, l'analyse de ces recompositions ne doit pas perdre de vue l'ambivalence politique et sociale des phénomènes, car « l'étatisation de l'économie peut dissimuler une privatisation de l'État » et « la modification du statut juridique de la propriété des entreprises n'altère pas obligatoirement le scénario de l'accumulation » (1994 : 30-35).

[17] Bien que le caractère privé ou public ne soit pas un déterminant de ces différents phénomènes.

gine (Lafay, 1996 : 42-43). Le critère de nationalité des firmes conserve ainsi un rôle important, non seulement en temps de crise, où les entreprises sont elles aussi mobilisées par l'État souverain au nom de l'intérêt national (voir par exemple les États-Unis et l'Iran), mais également lorsqu'il s'agit de décisions qui concernent des choix politiques nationaux ou encore des choix sectoriels stratégiques[18].

L'asymétrie du rapport de force entre firmes et entre firmes et États en Afrique invite à s'interroger sur les conséquences des recompositions en cours. Mais observons maintenant les conditions dans lesquelles se sont opérées le plus souvent les privatisations.

a. Les conditions

Un constat général peut être dressé pour la plupart des pays : les privatisations ont été conduites dans une grande opacité des règles et des conditions de transaction : opacité de l'information et des critères de recevabilité des offres ; opacité des critères d'évaluation des actifs et de la profitabilité des entreprises. Le statut des différents « comités » et autres « cellules » de privatisation a largement contribué au phénomène : généralement rattachées aux présidences ou aux primatures, ces structures officielles bénéficiaient du « périmètre de sécurité » propre à la proximité du pouvoir d'État. Hommes de confiance et de confidence, hommes de l'ombre et initiés, les acteurs réels des négociations étaient peu nombreux à connaître la complexité des conflits d'intérêts autour des enjeux politiques et économiques de la redistribution des dépouilles du secteur public. Malgré le caractère officiel et très sérieux des études de privatisation, conduites par des alliances de bureaux d'études, de cabinets d'audit et de banques d'affaires de réputation internationale, les jeux d'influence, les passe-droits et la corruption ont, dans de nombreux cas, arbitré l'issue des procédures.

Une première conséquence de cette dynamique est, à l'évidence, le renforcement considérable des phénomènes connus de chevauchement entre intérêts privés et positions dans l'appareil d'État. Mais il s'agit aussi, dans certains cas, d'un perfectionnement des procédures de contrôle, non seulement par le recours classique aux hommes de paille,

[18] On ne peut ignorer l'écart de traitement entre le « tout marché, tout privé » qui résulte des PAS en Afrique et la préservation incontestée de quelques citadelles sectorielles dans les pays industrialisés, où l'État a un droit de regard et de veto sur les recompositions en cours. Des secteurs comme l'aéronautique et le spatial ou l'électronique de pointe sont les exemples les plus connus. Sur le strict plan du principe, la volonté de démantèlement et le refus de toute citadelle nationale ne font que confirmer la perte de souveraineté des pays de la région.

mais aussi par des montages plus complexes avec des sociétés *holdings* à la tête d'une constellation d'intérêts croisés.

b. Les modalités

La mise en œuvre et le montage pratique des opérations de privatisation impose également quelques commentaires sur les stratégies d'acteurs et leurs moyens. Les différentes analyses sur l'existence d'un capitalisme africain autonome – qui mériteraient d'ailleurs d'être réinvesties à l'aune des recompositions en cours[19] – ont toutes montré la faiblesse des capitaux privés, faiblesse qui constituait pour le moins un handicap, eu égard aux opérations d'acquisition à conduire. Il existe des exceptions qui ont permis une action autonome, mais une des voies royales, suivie par la plupart des opérateurs, a été la recherche de partenaires extérieurs susceptibles d'apporter des capitaux mais aussi souvent des capacités techniques et de gestion.

Deux modalités principales peuvent être distinguées. Il s'agit tout d'abord de la très classique valorisation de la fonction d'intermédiaire. Dans une pure logique de ponction, des hommes d'influence – des courtiers – négocient leur accès aux réseaux décisionnels en échange de royalties ou de parts sociales dans la nouvelle entreprise. Les procédures de gré à gré leur sont les plus favorables sachant que les appels d'offres peuvent aussi être dévoyés. En règle générale, les services de ces *brokers* restent toujours utiles pour percevoir quelques avantages et bénéficier de protections[20].

Mais il s'agit également d'associations d'intérêts qui peuvent comporter une combinaison variable de capitaux et d'entregent. Car il ne faut pas négliger l'existence de réelles capacités d'investissement privées : que celles-ci soient le fruit de positions de rente antérieures pour les entreprises ou qu'elles proviennent de relations de clientèle et du rapatriement des placements extérieurs, après une dévaluation pour les personnes physiques, c'est l'existence de capitaux mobilisables qui importe. Il faut mentionner aussi quelques cas, parfois spectaculaires, d'aides parallèles du pouvoir politique, les cagnottes présidentielles ayant alors permis de mettre le pied à l'étrier de quelques entrepreneurs bien en cour, comme ce fut le cas en Côte d'Ivoire.

---

[19] Voir en particulier les synthèses de Iliffe (1983) et Kennedy (1988).

[20] Les travaux sur le Kenya puis sur la Côte d'Ivoire ont joué un rôle pionnier dans la mise en évidence de ces phénomènes de chevauchement et de courtage. Pour un bilan sur le Kenya, voir Copans (1995), pour la Côte d'Ivoire, voir Fauré et Médard (1982) et Fauré (1994).

L'alliance externe apparaît ainsi déterminante pour boucler la plupart des montages financiers des privatisations. Ce besoin d'alliance rejoint celui de certaines firmes étrangères qui, dans leurs stratégies globales en fonction de leurs marchés, de leur histoire et de leurs ambitions, ont la possibilité de rentabiliser une implantation africaine. Nous rappellerons quelques motivations de ces implantations qui conditionnent, par ailleurs, fortement les conséquences pratiques de ces différents cas de figure. Les raisons les plus classiques relèvent de stratégies de production délocalisée et d'approvisionnement : se positionner sur des marchés de consommation actuels ou à venir, profiter de coûts de facteurs attractifs ou bien sécuriser, par la transformation locale, l'accès à certaines matières premières. Mais il s'agit aussi de motivations plus spécifiques comme la recherche de rentes de monopoles, assez fréquentes sur le continent, qu'il s'agisse de monopoles naturels ou de droit (notamment ceux liés à la concession ou à l'affermage de certains services[21]), ou encore de l'entretien de réseaux d'influence, comme par exemple le système Elf, désormais bien en vue, et qui est l'occasion de rappeler avec brio – n'en déplaise à *la* théorie – combien les affaires d'État et les intérêts privés sont imbriqués.

c. Les conséquences

Les conséquences de ces privatisations sur fond de libéralisation des économies sont, bien sûr, nombreuses. Nous nous intéresserons ici à deux registres : l'un statique, de l'ordre du constat ; l'autre dynamique, en termes de scénarios d'évolution.

Le premier constat est d'importance et offre sur le processus d'ajustement un éclairage dont il est rarement fait état. Si l'exclusion et la paupérisation d'une frange croissante de la population constituent l'un des résultats des politiques suivies, l'enrichissement – à l'autre bout de l'échelle sociale des classes dirigeantes – constitue un phénomène d'importance. Ces évolutions sont mal connues car les évaluations sont difficiles (repérage des actifs, noms d'emprunt, accès aux registres des administrations qui souvent et, par le plus pur des hasards, ne sont pas renseignés pour les entreprises les plus actives), mais aussi parce que les analyses se sont intéressées d'abord aux conséquences sociales « par en bas » de l'ajustement. La puissance de certains *holdings* financiers qui raflent la mise des privatisations permet d'estimer les nouvelles forces en pré-

[21] Certaines sociétés françaises, comme Bouygues ou Bolloré, semblent avoir une prédilection pour ces situations spécifiques. Voir la galerie de portraits de « Messieurs Afrique » présentée par Smith et Glaser (1992, 1997).

sence (cf. *infra*), mais les signes extérieurs de cet enrichissement sont aussi tangibles. Même si les grandes fortunes étaient déjà une caractéristique connue de la réalité (et de l'imagerie) du sous-développement, à l'origine de représentations populaires souvent éloquentes, l'ostentation des nouveaux et vastes quartiers résidentiels de certaines capitales africaines – à l'instar par exemple de la Riviera Golf à Abidjan – est non équivoque.

Le second constat porte sur les conséquences du retrait de l'État et des privatisations sur la coordination des activités entre agents économiques. Alors que la situation antérieure offrait des règles et des procédures pour le fonctionnement de certains secteurs d'activités, qui incluaient des contrôles et souvent un régime de prix officiels, le nouveau contexte impose de reconstruire un nouveau cadre contractuel. Ce phénomène est particulièrement marqué dans le secteur agricole où de nombreuses filières de production et de commercialisation connaissaient un système de type administré. Plusieurs solutions sont possibles, qui vont de l'intégration verticale par les firmes selon plusieurs formules contractuelles (par exemple les contrats de gestion de production, de spécification de marché ou encore de fourniture de ressources) à la négociation de secteur sur laquelle nous reviendrons. Mais ces changements sont, en tout état de cause, lourds de conséquences sur les nouveaux rapports de force entre acteurs.

En ce qui concerne les scénarios plus généraux d'évolution, nous nous placerons cette fois dans la perspective des trajectoires économiques et sociales. Les premiers constats, partiels, permettent d'esquisser deux voies alternatives : le scénario noir et le scénario « vertueux », qui contredisent certaines analyses actuelles, et qui ne sont pas sans lien avec l'état de l'État.

Le scénario noir est sûrement le plus flagrant et le plus médiatique : c'est celui de « l'économie de pillage », qui caractérise, hélas, de nombreuses situations nationales. Ce phénomène est analysé dans un livre récent de J.-F. Bayart, S. Ellis et B. Hibou (1997) intitulé « La criminalisation de l'État en Afrique ». Le cocktail de la crise économique, de la libéralisation, des privatisations et du désarmement de l'État a eu en effet des conséquences dévastatrices dans de nombreux pays du continent et a conduit à des pertes de repères liées à la dilution progressive de l'État de droit et des normes sociales. Il apparaît assez évident que plusieurs situations nationales ressortent de ce scénario, notamment en Afrique centrale, où l'implosion des États s'accompagne bien d'un pillage systématique et accéléré des ressources, avec une mise en coupe réglée qui n'est guère éloignée des compagnies concessionnaires du début de la période coloniale. Les privatisations dans un pays comme le Cameroun se rapprochent nettement d'un tel scénario et laissent augurer une dangereuse spirale.

En revanche, nous sommes en désaccord avec ces auteurs quant à leur entreprise de généralisation du phénomène. Même si l'ouvrage suggère qu'une refondation est à l'œuvre à travers les innovations économiques et sociales qui font écho aux méfaits et aux ruses d'États falsificateurs et malfaiteurs, même si leur délimitation du champ du chaos est parfois plus restrictive, leur conclusion sur la probabilité d'un retour « moderne » de l'Afrique noire « au cœur des ténèbres » en affirmant l'actualité du roman de Conrad est éminemment discutable (Bayart et *al.*, 1997 : 159). La criminalisation est certes un sous-produit redoutable de la mondialisation. Même si les États anémiés sont les plus fragiles, elle frappe l'ensemble de la planète[22] et nous sommes loin de mesurer les conséquences politiques, économiques et sociales des remèdes proposés par les agents du « consensus de Washington » mais l'Afrique connaît aussi des évolutions qui contredisent nos Cassandre et le résultat de ces processus englobants est loin d'être donné, ici comme là-bas.

Un scénario « vertueux[23] » est donc repérable : c'est celui de l'accumulation et non pas celui de la prédation et de la seule consommation des rentes. Il existe des signes positifs au Ghana, en Ouganda, mais aussi au Mali ou en Côte d'Ivoire, où des entreprises « investissent ». Et la question de la propriété de leur capital est un autre problème avec d'autres conséquences et un autre débat, que nous avons partiellement évoqué. Nous prendrons l'exemple ivoirien où nous avons conduit des enquêtes récentes et dans la durée[24].

Il est intéressant de constater qu'en Côte d'Ivoire ont émergé au cours des dernières années quelques grands groupes nationaux parmi lesquels on peut citer IPS, Eurofind, Octide, GIP ou Sifcom. Ces groupes ont des profondeurs historiques et sont de nature très différentes. Certains sont à capitaux étrangers, d'autres à capitaux ivoiriens. Tous sont proches du pouvoir mais ont aussi des alliances extérieures ou cherchent à en consolider. Cependant un phénomène particulièrement intéressant, par rapport à toute la littérature sur la recherche de rentes et ses conséquences négatives, est que certains de ces groupes se sont déve-

---

[22] Voir par exemple l'ouvrage illustré et très didactique des juges de l'appel de Genève sur la criminalité financière (de Maillard, 1998).

[23] La vertu n'est ici bien sûr évoquée que par rapport au processus de construction et ne s'applique, en aucun cas, à sa finalité.

[24] Sur les privatisations ivoiriennes, voir l'analyse détaillée mais déjà datée de B. Contamin (1997). Rapley (1993) propose une approche historique du capitalisme ivoirien avec une interprétation contestable mais néanmoins riche d'enseignements.

loppés à l'abri des protections et grâce à la perfusion de rentes dans la durée et qu'ils disposent aujourd'hui, non seulement de réseaux de clientèle qui sont autant de leviers efficaces, mais aussi de capitaux leur permettant de jouer réellement à la table des privatisations. Le fait que trois d'entre eux, et plus particulièrement Octide et Sifcom, soient issus du giron de la Caisse de stabilisation – lieu historique de pilotage du complexe politico-économique ivoirien – n'est pas sans saveur par rapport aux *favourite villains* (Beckman 1993 : 25) que sont les caisses et que pourfendait Bates (1981) dans ses premiers travaux sur la logique rentière. Cette origine « agricole » et sous régime administré n'a pas empêché ces groupes, aujourd'hui très complexes, de prendre une part active dans le changement du paysage économique ivoirien : dans d'autres secteurs agricoles bien sûr, dans la transformation de ces produits, mais aussi dans les télécommunications, les transports, l'industrie pharmaceutique... Il est sûrement trop tôt pour faire la part des « coups », des reliquats de protections et de subventions et des prises de risque véritables. Mais, nous semble-t-il, le fait que ces entreprises ou leurs filiales aient, par exemple, racheté des industries en Espagne, des sociétés du groupe Suez, *via* la bourse de Paris ou aient construit des usines en propre dans le nord de la France constitue un indice supplémentaire ou, pour le moins, un changement de registre.

Après cet exemple illustrant le deuxième scénario, la tentation serait bien sûr, d'envisager des scénarios intermédiaires, avec un gradient offrant des combinaisons plus ou moins sombres et plus ou moins vertueuses, assez représentatives de certaines situations concrètes. Mais il est à craindre que cette alternative ne soit guère possible, car les conséquences de l'économie de pillage ne sont pas compatibles – dans la durée – avec le maintien de parties saines : la gangrène est certaine et la seule échappatoire est alors l'*exit option*, hors du territoire, pour les capitaux et leurs détenteurs...

Au terme de ce passage en revue – partielle – des privatisations dans le contexte du dépérissement des politiques publiques et du nouveau rôle des firmes, quelles conclusions d'étape peut-on avancer ?

Tout d'abord, la conjonction des privatisations et du « désarmement » des pouvoirs publics s'est souvent traduite, dans un processus de renforcement mutuel, par un affaiblissement accru de l'État, voire par son délitement dans les situations de pillage les plus caractérisées. Cette tendance peut déboucher, comme le notait déjà Médard, sur « une extension des friches étatiques et des zones incontrôlées en proie à la guerre civile » (1991 : 364).

Ensuite, la privatisation des économies s'est accompagnée d'une concentration accrue du pouvoir parmi quelques grandes familles pro-

ches du pilotage de l'État. Cette situation tranche avec la gestion néo-patrimoniale antérieure des Kenyatta, Ahidjo et Houphouët-Boigny qui était redistributive tant au plan sectoriel que territorial. Cette concentration correspond à une radicalisation du jeu sociopolitique (Hibou, 1996 : 234-251) ; elle s'explique par la raréfaction des ressources disponibles mais pose un problème de durabilité.

Enfin ces évolutions, y compris celles qui sont susceptibles d'être vertueuses, rappellent le besoin d'État. Car l'alliance entre le prince, le marchand et parfois le malfrat est, comme l'a montré Braudel (1979), une pièce centrale de l'histoire : besoin d'État pour canaliser et positiver le « capitalisme crapuleux » ; besoin d'État pour consolider les entreprises et, aujourd'hui, besoin d'État pour participer à la diplomatie triangulaire de la mondialisation.

La réhabilitation des politiques publiques et du rôle de l'État

Les motivations

Cette réhabilitation des politiques publiques et du rôle de l'État peut sembler, de prime abord, contradictoire avec le vaste mouvement actuel de libéralisation. En plus des éléments d'analyse qui ont été rappelés précédemment, il convient de dresser plusieurs constats qui motivent cette position tout en insistant sur le fait qu'il ne s'agit, en aucun cas, d'un plaidoyer étatiste, mais plutôt du résultat des leçons tirées des changements récents et en cours.

Le premier élément de motivation renvoie aux impasses du débat économique et de ses référentiels théoriques. Comme nous l'avons vu dans notre brève revue, pour la théorie néoclassique, l'État n'intervient « que lorsque sont épuisées les vertus de la régulation marchande » (Crozet, 1991 : 25). Il doit donc garantir l'environnement du marché ou intervenir pour corriger ses défaillances. Les avancées du courant néo-institutionnaliste ont enrichi cette vision par la mise en évidence d'imperfections qui justifient une action collective et des organisations. Or, constater le champ d'intervention dévolu à l'État ou justifier des organisations n'éclaire en rien sur les conditions et les voies de leur genèse institutionnelle. Il s'agit là d'un point central de contestation du raisonnement qui structure la pensée dominante. Lorsque la Banque mondiale (1987), après les dérives constatées du « plus d'État du tout », finit par reconnaître un besoin d'État circonscrit à quelques fonctions essentielles, elle lui assigne

un impératif majeur en termes d'efficacité : or, quel est cet État efficace et doit-on croire en sa génération spontanée ? Pourtant des auteurs majeurs comme North ont contesté le postulat d'efficacité des institutions (modèle Williamson, 1985) confirmant ainsi les travaux plus spécifiques sur la recherche de rente et les groupes de pression (North, 1990 : 73). Surtout, les échecs des politiques d'ajustement, conduites au cours des quinze dernières années, avec une assurance qui n'a d'égale que l'ampleur des déboires constatés, interpellent les certitudes des orthodoxes les plus lucides (Campbell et Parfitt, 1995). La tentative récente de renvoyer ces contradictions aux ressources internes de ce « leurre attrape-tout » qu'est la société civile apparaît, *in fine*, comme une habile, mais grossière échappatoire, qui renforce une volonté de séparer une « économie pure » du politique (Beckman, 1993 ; Hibou, 1998 : 114-117). Ces constats motivent, selon nous, une repolitisation du débat et l'intérêt d'une analyse sur les processus de formation de l'État et de ses politiques.

Le deuxième élément de motivation s'inscrit directement dans les conséquences du mouvement de mondialisation. Comme le rappelle Oman (1994 : 17-20), la période actuelle constitue un défi majeur pour les PVD en ce sens qu'elle impose des adaptations essentielles pour éviter la marginalisation. Or, ce défi appelle plus que jamais des choix politiques qui ne peuvent être exprimés globalement que par les pouvoirs publics. Nous avons vu que pour les États la nouvelle dynamique des firmes à l'échelle internationale imposait un impératif d'attractivité, attractivité qui dépend certes du coût des facteurs mais aussi et surtout de leur qualité et de la qualité de l'environnement (externalités positives, bonne gestion des biens publics). Or, cet environnement ne peut être construit et géré que par des politiques publiques. C'est ce que démontrent Stopford et Strange (1991 : 7-13)[25] lorsqu'ils complètent le « losange » de Porter sur les quatre facteurs de la compétitivité par un cinquième facteur : la politique gouvernementale. Celle-ci est impérative pour participer à la diplomatie triangulaire et elle seule est susceptible de gérer les obstacles internes (politiques, sociaux, économiques, religieux) au changement.

Enfin, le troisième élément de motivation pour la réhabilitation des politiques publiques découle de la pérennité et de la validité du niveau national. Car, dans l'attente (et la crainte) d'un hypothétique gouvernement mondial, le national a encore un sens, même si les règles du jeu ont changé. En effet, comme le montrent Hirst et Thompson (1996 : 170-183), la mondialisation a libéré le mouvement des produits, des

[25] Les facteurs (dotations, coûts), la structure de la demande, la concurrence intérieure et l'existence d'industries en amont et apparentées (source d'externalités et d'effets d'entraînement) (Porter, 1993 : 77-144).

idées et des capitaux, mais pas celui des hommes qui restent – à l'exception d'une classe privilégiée – cantonnés dans les frontières des États et dans la localité de leur espace de vie[26]. Le cadre des États-nations reste ainsi encore un cadre réaliste et nécessaire pour la gestion des affaires publiques et la détermination des choix collectifs et ce constat n'enlève en rien la pertinence ou l'intérêt d'autres niveaux territoriaux de coordination entre acteurs qui peuvent s'avérer adaptés à certaines situations, notamment en termes de gestion des dynamiques locales et sectorielles.

Le cas africain pourrait apparemment remettre en cause le propos, car le continent semble représenter une exception majeure au constat que nous venons de rappeler. En Afrique en effet, l'intégration s'effectue de façon atypique non pas par les produits et les capitaux mais par les hommes : les migrations y ont connu au cours des dernières décennies une ampleur peu commune et croissante ; les réseaux sociaux « à la base », et non pas seulement ceux des élites, se jouent des frontières et ont largement fondé les dynamiques économiques et spatiales[27]. Pourtant, il s'agit là d'une autre histoire avec d'autres origines, à la fois beaucoup plus anciennes et beaucoup plus « modernes » que le phénomène discuté ici : les migrations ouest-africaines massives, constatées dans plusieurs pays côtiers, ont souvent pour origine les politiques coloniales de gestion de la main-d'œuvre, parfois poursuivies après les indépendances ; et les mouvements chaotiques de l'Afrique centrale expriment surtout les désagrégations étatiques des pays de la sous-région. Néanmoins, si ces caractéristiques démographiques militent, voire sont un atout dans les cas les plus viables, pour une intégration régionale, il n'en reste pas moins – sauf reconfiguration générale des cadres nationaux – que les États joueront un rôle déterminant et que leurs capacités à définir et à négocier des politiques de coopération seront motrices.

Les impératifs et les pistes de (ré)investissement

Le monde et ses médias bruissent quotidiennement des conséquences de l'économie de casino qui s'est peu à peu instaurée en débordant les apprentis sorciers de la déréglementation. Cette situation périlleuse appelle une nouvelle régulation internationale pour contrer des

[26] « The bulk of world's population live in closed worlds, trapped by the lottery of their birth » [p. 181].

[27] La polarisation vers les zones côtières du golfe de Guinée en Afrique de l'Ouest en est une illustration éloquente. Cf. Snerch (1994).

marchés désormais personnifiés[28] et l'étape des politiques publiques reste cruciale. Celles-ci sont en effet le champ d'expression possible de choix collectifs et le cadre national reste un cadre réaliste de gestion dans la mesure où il s'agit de l'interface entre les mécanismes de représentation interne et l'extérieur.

L'Afrique n'échappe pas à ce constat. L'impératif des politiques y est renforcé car nous avons vu : d'une part, que la déréglementation et les privatisations sans politiques publiques correspondaient à une prise de risque inconsidérée (promue par d'autres) ; d'autre part, que les nouvelles formes de compétition entre firmes conféraient des obligations d'attractivité d'autant plus cruciales et difficiles à gérer que les pays sont « petits » (petits marchés intérieurs et faiblesse des dotations nationales, cf. Stopford et Strange). Et la construction des structures du pouvoir économique relève, en priorité, du pouvoir des États (Strange, 1988).

Après presque deux décennies d'ajustement, la première étape essentielle qui s'impose est celle de la réappropriation des processus de décision qui implique que les options possibles ne soient pas décidées à l'avance et par d'autres (Campbell, 1996 : 28). La seconde étape ne peut donc être qu'endogène et dépend du projet collectif, de ses possibilités d'émergence et d'expression. Ce constat renvoie aux ressources internes et aux arbitrages entre intérêts divergents, qui peuvent prendre une grande diversité de formes en fonction de l'état des libertés publiques, des conditions de leur expression et du système politique (groupes de pression, partis, syndicats, système de représentation, etc.).

Les situations africaines sont, à cet égard, souvent négatives et les perspectives peuvent parfois paraître bien sombres. Néanmoins, et bien qu'il n'existe aucune voie tracée pour faciliter l'émergence d'un processus vertueux, il est possible de mentionner quelques thèmes d'investissement susceptibles de renouveler la réflexion.

Les travaux sur la genèse des politiques publiques (cf. les références citées *supra*), généralement laissés en dehors du débat sur les politiques de développement, insistent sur l'importance de la recherche de compromis entre intérêts divergents. Le compromis est le produit d'une médiation dont les acteurs assurent la construction de référentiels et de représentations nécessaires aux arbitrages et à la décision (Muller 1990). Ces compromis peuvent être globaux et renvoient au projet collectif de société ; ils sont aussi sectoriels et portent sur le contenu très pratique de mise en œuvre d'une action collective en fonction d'objectifs

[28] Cf. le « ils », suivi d'un verbe, qui est désormais utilisé par les médias pour présenter la situation des marchés : « les marchés confirment », « les marchés désapprouvent », etc.

partagés. Ces approches, tout comme celles du courant de la régulation qui mobilisent la notion de « compromis institutionnalisé », mettent l'accent sur le moment stratégique de la négociation et sur le rôle central des cadres de concertation. Elles débouchent sur le nécessaire renforcement des capacités d'analyse, de discussion et d'action des acteurs sociaux. Il s'agit là d'un thème majeur qui devrait permettre de rénover le débat sur les politiques d'aide[29], en proposant des accompagnements pour la recherche de solutions autonomes plutôt que des recettes non validées et définies ailleurs.

Une conclusion nous semble s'imposer au terme de cette discussion des changements induits par le processus de mondialisation : la nécessité d'investir le champ de l'économie politique pour pouvoir s'intéresser à l'irréductible multiplicité des situations locales, aux processus de décisions et aux trajectoires économiques et sociales. Il est intéressant de constater aujourd'hui un regain d'intérêt pour ce champ de recherche et d'analyse auquel les déboires des politiques et des recettes standard ont largement contribué. Après une longue période de disqualification du politique, où le postulat était « *positive economics and negative politics* » (Grindle 1989), la réhabilitation semble possible même si les rapports de force sont encore bien défavorables. Les contributions à l'ouvrage collectif coordonné par Harriss, Hunter et Lewis (1995) en sont une bonne illustration et l'évolution du discours d'un Robert Bates est, à cet égard, un signe encourageant.

[29] Qui ont besoin, elles aussi, d'une véritable refondation. Pour une introduction au débat, cf., par exemple, Daviron et Losch (1997) et Sarraut-Woods (1998).

23

Besoin d'État, évolution des approches, réponses des acteurs

Catherine Enoh, Edmé Koffi, Pascal Labazée

L'État en Afrique n'échappe pas aux débats visant à une redéfinition normative de ses contours, de ses fonctions et de ses liens avec la société civile et le marché. Sa « reconceptualisation » par les agences internationales a été explicitée et concrétisée lors de la progressive généralisation des politiques d'ajustement. Ceux-ci ont des effets, pour le moins nuancés, sur l'équilibre des grands comptes, sur l'émergence de marchés neufs et de secteurs privés dynamiques, sur l'emploi et le niveau de vie des populations et, enfin, sur les nouvelles données politiques et sociales. Ce qui avive les discussions entre les différents courants de pensée, multiplie les angles de vue et fait apparaître toutes les positions concevables depuis les tenants d'un État fort jusqu'aux plaidoiries en faveur d'un État minimum.

Ces débats seront ici mis en perspective, en évoquant les différents lieux où se négocie le passage de la conceptualisation à la mise en œuvre : celui des institutions universitaires et agences centrales de financement, producteurs de paradigmes théoriques et de politiques publiques visant à optimiser la fonction d'État ; celui où négocient agences et administrations et où ces paradigmes sont confrontés à la singularité des rapports de force, pesanteurs, intérêts particuliers et collectifs des États partenaires ; celui, enfin, des modalités d'exécution des décisions,

qui utilisent les vastes marges de liberté dans l'interprétation, le contournement et la réappropriation par les sphères publiques et civiles.

La libéralisation des marchés et la redéfinition du périmètre d'action des pouvoirs en matière de fiscalité et de redistribution seront les points d'observation concrets, partiels mais significatifs, à partir desquels seront ici traités les conflits de normes, et les arrangements institutionnels entre normes différentes.

Le recul dont on dispose pour évaluer l'impact des ajustements permet, désormais, de percevoir toute l'importance et simultanément toute l'ambiguïté des appels au « besoin d'État ». Rien, en effet, ne laisse penser que la contraction du pouvoir réglementaire public et même sa mise sous tutelle suffisent à faire émerger des régulations économiques, sociales et citoyennes neuves, à les mettre hors de portée des intérêts qui sont présents dans la sphère de l'État et à réduire les comportements de recherche de rente. De ce point de vue, il y a faillite des représentations binaires, ce qui appelle une approche renouvelée du besoin d'État, entendu ici comme une bonne gestion des tensions entre l'État comme institution régulatrice (indispensable pour créer, entretenir et rendre prévisibles les marchés et les règles marchandes) et l'État comme lieu de réfraction d'intérêts particuliers ayant beaucoup à gagner à entretenir l'imprévisibilité et l'incertitude.

De l'État au marché : un débat sans objet ?

Une évolution complexe des faits

Sous couvert d'un État durablement défaillant dans la gestion des marchés, les tâches de la sphère publique ont été redessinées autour de grandes fonctions régaliennes : éducation, santé et sécurité. La lutte contre la pauvreté, et plus généralement la préservation de – ou le retour à – l'équité sociale forment désormais le noyau dur des responsabilités de l'État ; le moindre des paradoxes n'est pas, en la matière, la célérité avec laquelle les institutions internationales souhaitent simultanément amputer la « main droite » de l'État, et renforcer sa « main gauche » – position finalement inverse de l'approche libérale au Nord.

Longtemps contournés, les programmes de privatisation et de déréglementation sont désormais largement engagés. La relève par le privé se fait pourtant attendre et on a assisté à un empilement de mesures, réformes et initiatives en vue d'appuyer les opérateurs privés, d'en faire

les moteurs de l'économie, de développer les investissements ou de stimuler les concurrences. Ce qui révèle à quel point est improbable une transition spontanée entre l'intervention publique et la régulation marchande, et à quel point sont importantes les démarches volontaires – et, partant, arbitraires – visant à établir et à entretenir les marchés et les milieux d'affaires.

Enfin, la gestion clientéliste de la chose publique, cause de bien des dysfonctionnements économiques, peut, selon le contexte, entrer en conflit ou s'accommoder avec les conditionnalités démocratiques imposées au continent : le multipartisme, la libéralisation de la presse, la décentralisation, et d'autres composantes de la démocratisation favorisent, sans doute, la diversification des lieux d'expression, mais il est excessif d'en faire systématiquement les ferments de contre-pouvoirs.

Bien qu'on dispose de peu d'informations d'ensemble sur la structure présente du capital industriel des pays ouest-africains, et plus généralement sur les établissements du secteur dit moderne, il ne fait guère de doute que, partout, les investissements publics et étrangers restent dominants, les intérêts privés nationaux n'occupant que des positions secondaires, voire marginales. En revanche, l'entrepreneuriat privé national est présent dans divers secteurs productifs et marchands essentiels en matière de création d'emplois et de contribution aux produits nationaux. Depuis la micro-entreprise domestique jusqu'au grand commerce interrégional, l'ensemble des activités aux mains de promoteurs nationaux suggèrent que la vision d'une Afrique sans entrepreneurs – les « maillons manquants » de l'essor du capitalisme – n'a guère de sens. Cette vision tient à une croyance qui ne reconnaît l'existence de milieux d'affaires qu'à la seule condition que les lieux, les domaines, les formes d'organisation et les pratiques gestionnaires de leur activité répondent à des critères convenus. Dans les économies africaines, l'entrepreneuriat possède en fait une configuration spécifique, en ce que les pratiques concurrentielles et marchandes privées se situent, pour l'essentiel, en marge du champ économique central, qu'elles se réalisent rarement dans la grande industrie, que leur forme sociale et juridique n'est pas toujours l'entreprise, que la comptabilité des flux réels et financiers ne suffit pas à établir le compte des exploitants. En revanche, les signes les plus formels – mais non les plus opérationnels – de la rationalité capitaliste sont partout présents au sein du dispositif clientéliste et rentier étatique.

Longtemps détenteur du privilège absolu d'intervenir dans le domaine économique, d'en modifier les règles et d'en contourner lui-même les principes, l'État a rendu imprévisible l'activité transactionnelle et impossible le calcul mécanique pour les agents ne relevant pas de sa clientèle. De sorte que ceux-ci n'ont pu accéder aux ressources

économiques, même les plus modestes, qu'en saisissant les opportunités présentes à la périphérie de la sphère contrôlée par l'appareil étatique. Ils ont mobilisé, pour ce faire, une force de travail non ou peu rémunérée, notamment familiale, enfermé l'information sur les prix et les marchés dans des réseaux sociaux, capitalisé des relations au sein de collectifs divers, noué des liens contractuels avec les forces répressives. En d'autres termes, les protections économiques établies par les bureaucraties politiques *via* l'activité réglementaire – et aujourd'hui *via* la libéralisation et la déréglementation de filières propices à l'émergence de monopoles privés – ont poussé les agents, situés hors de l'aire d'influence de l'État, à réduire l'imprévisibilité en accumulant puis en exploitant des actifs sociaux – domestiques, réticulaires, politiques ou contractuels – qui leur procurent une quasi-rente.

La faiblesse des marchés intérieurs, le poids qu'y occupent les formes non transactionnelles de production et d'échange et l'absence d'accumulation privée intensive ont, jusqu'au début des années 1980, été traités soit à partir d'explications fondées sur l'existence d'obstacles macroéconomiques, soit à partir d'observations anthropologiques accordant le primat aux cultures et organisations sociales locales insistant sur les blocages résultant de l'enchâssement de l'économie.

Une évolution des analyses encore dominée par la partition disciplinaire

Les analyses contemporaines des marchés et des opérateurs africains tendent encore à une partition disciplinaire qui, sans toujours méconnaître la complexité des objets, conduit néanmoins à traiter comme autant d'aspects secondaires des éléments explicatifs qui en constituent pourtant les conditions d'existence.

La politologie a réussi des avancées qui autorisent désormais à remettre en question ces interprétations à la lumière de ses apports sur la sociogenèse des États contemporains et sur ses incidences en termes d'organisation et de fonctionnement des économies. Entre la vision déterministe des lois du marché mondial et l'emprise supposée absolue des *patterns* culturels, s'est glissée l'historicité des États africains mus par une économie politique « du ventre ». Leur fonction d'intermédiaires obligés entre l'économie-monde et les logiques domestiques les prédispose en effet à réorganiser l'activité nationale selon des impératifs rentiers qui préservent et élargissent leur assise sociale, en même temps qu'ils satisfont d'irrépressibles appétits personnels. Vu par la science politique, l'État africain est ainsi le maître d'œuvre d'une politique économique de la stagnation.

Il n'empêche : la compréhension des économies africaines bénéficie d'apports essentiels de la science politique, mais elle ne s'y épuise nullement. La prédation compulsive du pouvoir envers les activités de production et de circulation (Bayart, 1989) tend, en effet, à occulter le rapport inverse, i.e. celui que les agents économiques entretiennent avec l'État et les pouvoirs politiques afin de faire prospérer leurs affaires, ou plus modestement d'en tirer quelques revenus. Étudier ce rapport permet de constater que les liens des opérateurs avec les détenteurs de l'autorité sont, au bout du compte, d'une même plasticité que le rapport entre l'État et le marché mondial : le politique constitue pour les entrepreneurs l'un des lieux possibles d'élaboration d'opportunités rentières, mais il s'insère dans une pratique plus générale de capitalisation de liens sociaux dont la diversité est précisément gage d'une relative autonomie. Tel est le cas des milieux marchands dont les sources de richesses ne s'expliquent jamais totalement par leur soumission à l'État. Ce constat peut être généralisé à d'autres groupes d'opérateurs, appartenant par exemple au secteur de la petite production domestique, de l'informel ou des activités intermédiaires, au point que si la rente étatique éclaire bien la politique des États africains contemporains, elle ne suffit pas à définir les logiques pratiques des milieux entrepreneuriaux et moins encore à disqualifier ces milieux en raison de la distance qui les sépare d'un type idéal de comportement capitaliste. On ne peut en effet traiter d'illusions bourgeoises toutes les figures de l'entrepreneuriat africain au seul motif des relations, souvent étroites et complices il est vrai, que les hommes d'affaires entretiennent avec les pouvoirs politiques et les membres des administrations. Encore doit-on interpréter la nature de ces relations et le sens des soumissions qui en découlent en abandonnant la perspective évolutionniste qui suppose que l'entrepreneuriat, levier d'une modernisation des économies africaines, passe par l'émergence progressive d'acteurs économiques désocialisés et atomisés. En outre, l'individualisme méthodologique, dont les travaux politistes s'inspirent souvent, tend à traiter le champ économique et les modes d'accumulation du seul point de vue de l'État – ou plutôt de ses propriétaires – sans considérer le point de vue des agents qui lui sont extérieurs et en comptant pour rien les logiques complexes des corps d'État qui, à l'instar des douanes et des directions des impôts, ont autant à charge de satisfaire des appétits politiques que de perpétuer leur institution.

L'école dépendantiste a fourni un bon exemple de paradigme où l'économique détermine, à longue distance et par de multiples relais, le domaine du possible et du pensable des agents africains. Maintes fois critiqué pour son incapacité à concevoir la capacité d'initiative de ces derniers, le tropisme dépendantiste semble avoir désormais sinon dis-

paru, du moins changé de fonction sociale. Hier instrument supposé de l'émancipation des peuples africains du joug néocolonial, il lui arrive maintenant de servir d'argumentaire aux États et à leur clientèle lors des négociations économiques internationales. On conçoit une telle évolution : le moindre des paradoxes n'est pas, en effet, que les phases au cours desquelles les termes nets de l'échange ont plutôt été favorables à la sous-région furent celles où se consolidèrent les politiques clientélistes et l'emprise du pouvoir central sur l'économie ; et que la thèse de l'échange inégal contient les germes d'un renforcement des alliances entre les autorités et les fonctionnaires, à partir d'intérêts convergents face aux exigences actuelles des institutions internationales.

Bien que la connaissance des milieux d'affaires et des États réduise désormais la portée des analyses dépendantistes, elle n'annule pas la réalité des contraintes externes pesant sur l'entrepreneuriat africain. Celles-ci apparaissent dans la difficulté du passage à la production industrielle de moyenne dimension – les contre-exemples étant loin d'être généralisables – y compris dans les quelques pays ayant connu une réelle amorce d'industrialisation. La mise en valeur des biens primaires, destinés au marché mondial, est restée greffée sur une politique volontaire d'entretien de l'agriculture domestique qui a garanti aux pays industriels la livraison de produits à peu de frais et laissé d'importants différentiels aux États. En contrepartie, elle a interdit l'essor des marchés intérieurs et, partant, des entreprises locales. Enfin, l'instabilité de court terme des cours mondiaux combinée au renversement des tendances de moyen terme n'ont guère facilité la prévisibilité des investissements privés manufacturiers.

Le courant culturaliste s'oppose à l'école de la dépendance qui ne voyait dans le secteur privé local qu'un épiphénomène résultant des règles d'un marché mondial localement administrées par l'État, entretenant avec celui-ci un rapport nécessaire. Dans l'interprétation culturaliste, la position est inverse. L'entrepreneur est le principal producteur d'un environnement professionnel – entreprise, relations sociales et marché – par les normes qui l'animent et les désirs qui définissent ses buts ; et les contraintes sociales qui l'enserrent font référence, de même, à ces ressorts culturels. La grille explicative part ainsi d'un individu mobilisant un corpus de valeurs traditionnelles collectivement partagées, cristallisées en institutions privées et publiques, pour répondre à des besoins dont la manifestation et la satisfaction viennent d'un désir culturellement construit. Le domaine de l'économie devient un élément parmi d'autres de la reproduction des normes culturelles et de l'expression de désirs légitimes.

Divers travaux culturalistes ont suggéré qu'une gestion optimale des entreprises et des États est contradictoire avec les obligations soli-

daires et les codes interprétatifs locaux qui distraient une partie des ressources disponibles. Toute fin économique paraît subordonnée à un ordre extra-économique. Et le culturalisme, qu'il s'applique à l'entreprise ou aux organes de l'État, entend le montrer sur la base des observations de l'embauche *via* les collectifs d'appartenance, de la dissociation entre rémunération et efficacité du travail, de la faible rationalisation de la gestion des comptes, des impératifs de redistribution, de la tendance aux dépenses ostentatoires, etc.

Il est nécessaire de relativiser la portée de tels constats. La plasticité des « normes » et « valeurs » ouvre, en effet, un vaste éventail de combinaisons perméables à la structure du champ économique lui-même. L'ostentation et la solidarité, parfois ruineuses, peuvent ainsi être des outils indispensables à la création de clientèles mobilisables à des fins politiques et économiques. Plus dommageable encore est le fait que le culturalisme renonce à prendre en compte le poids de l'économie sur les usages sociaux. Certes, il est vrai que les *patterns* jouent sur les formes de la domination d'État, sur les modes d'enrichissement et les pratiques d'héritage ainsi que sur l'intermédiation financière informelle et entravent donc une hypothétique culture marchande de l'accumulation. Il n'en reste pas moins qu'en raison de l'étroitesse du marché financier africain, des difficultés d'accès au segment moderne de ce secteur, de son intérêt exclusif pour l'échange mondial et de sa soumission aux intérêts de pouvoirs dont les régulations tiennent plus à des accommodements négociés qu'à des solidarités de nature[1], on ne laisse aux opérateurs d'autre choix qu'un repli financier sur les hiérarchies domestiques et non, comme le suggèrent les culturalistes, sur les solidarités familiales. En évacuant les contraintes qu'exerce le champ économique sur les comportements des opérateurs, on s'expose à rechercher les fondements des usages professionnels dans des répertoires culturels limitant la capacité des agents à assimiler des conduites capitalistes.

Le néolibéralisme traite de toute autre manière la relation entre les structures économiques africaines et les modes opératoires des agents. Et la triple influence qu'exerce aujourd'hui la pensée libérale dans la théorie, dans les politiques économiques nationales et dans l'orientation de l'aide multilatérale, n'a pas manqué de provoquer maints écarts entre modélisation et mise en acte. Confrontées au principe de réalité, les

[1] On cherchera vainement, dans le pillage des défuntes banques de développement du Niger ou de Côte d'Ivoire, la marque des groupes d'appartenance précédemment mentionnés ; mais on y trouvera toujours celle de « gens du pouvoir » ayant construit, dans la durée, des liens faits pour paraître nécessaires et naturels.

rigidités du canon néolibéral laissent en effet apparaître bien des désajustements sitôt qu'on les compare aux bilans dressés et aux décisions consignées dans les rapports des institutions internationales et, plus encore, aux mesures que ces dernières appliquent effectivement aux économies de la sous-région.

En principe, les préalables du *take-off* passent, pour la Banque mondiale, par une approche intégrée où chaque pays peut trouver son compte en jouant sur un petit nombre de variables interdépendantes favorisant l'essor du secteur privé. Et même, au bout du compte, le reproche fait aux États africains n'est pas tant d'avoir fait mauvais usage de leur politique industrielle, mais plus radicalement d'avoir usé du droit d'en énoncer une. Les autorités doivent, tout au plus, faciliter la tâche des opérateurs privés, la tendance étant désormais à la réhabilitation du secteur informel et des unités du secteur intermédiaire. Encore faut-il noter que, en théorie, le soutien aux petites entreprises, tel que le libéralisme le propose, n'a rien d'une politique, ni d'une stratégie dont l'exécution exigerait un engagement public : pour l'essentiel, les incitations doivent se contenter d'éliminer les avantages et subventions accordés aux grandes entreprises, non de les redéployer au profit du secteur concurrentiel. Dans son principe, la meilleure politique libérale du choix reste donc de ne pas en avoir.

Toutefois, si ce point de vue est conforme au monisme de l'économie orthodoxe dont se réclament les institutions internationales, il ne reflète qu'un aspect de leurs pratiques : c'est sur un fond de compétition et d'absence de coordination entre bailleurs, de reniement quasi absolu des principes annoncés du laissez-faire, d'arbitraire dans les types d'opérateurs à soutenir, d'amateurisme aussi dans l'administration du microcrédit, que les agences internationales prennent, *via* différentes ONG, le relais des défuntes politiques publiques de soutien à l'entrepreneuriat – avec des résultats quasi nuls à ce jour.

Au total, le drame de la critique sociologiste du « marché » des économistes tient au fait qu'elle ignore l'effet déterminant qu'exercent les prix et revenus dans l'élaboration des stratégies sociales d'accès aux transactions (alors même que celles-ci sont pour chaque agent en nombre limité du fait des charges – mesurables en temps, en numéraire, en capital d'autorité ou encore en prestige – qu'elles induisent). Tandis que l'approche économique, faisant l'impasse sur ces stratégies reléguées au rang de comportements objectivement orientés vers la satisfaction d'un intérêt purement économique, se désintéresse des coûts sociaux qu'implique la participation aux échanges.

État et conditionnalités démocratiques : contraction ou réorientation du champ étatique ?

Les États africains ont longtemps résisté aux ajustements, contourné les contraintes, puis réinventé de nouvelles fonctions autour du projet libéral qui leur était proposé. Jusqu'à une période récente, la proportion des recettes publiques dans les produits intérieurs s'est maintenue à son niveau de 1980, tandis qu'augmentait la consommation des administrations. Dans la phase récessive, la surface économique des États a peu diminué et, dans bien des cas, les *lobbies* politiques ont tiré avantage des privatisations, souvent comme courtiers, parfois comme investisseurs. Et le monde politico-financier a pu se préserver des effets de concurrence recherchés par l'ajustement – mieux que ne pouvaient le faire les mondes économiques informels et domestiques.

La réaction des bailleurs de fonds aux contournements de leurs normes initiales

Une telle situation ne pouvait mener qu'à une réflexion des bailleurs sur le contenu des politiques publiques et sur la nature des États avec lesquels ils négociaient. Dès 1989, la Banque mondiale s'interrogeait sur les dysfonctionnements des administrations, non seulement en référence à leur capacité d'action, mais aussi à la position qu'occupent les corps d'État dans la gestion des clientèles politiques ; à défaut d'avancer vers la formation d'un marché auto-régulateur, l'approche libérale prit acte d'un besoin d'État dans la transition. Ces réflexions croisèrent les travaux néo-institutionnalistes pour qui l'efficacité de l'économie capitaliste passe par des institutions dont le marché n'est qu'une des occurrences et n'a d'intérêt que dans le cadre d'activités prévisibles et transparentes, fondées sur un contrat et un accord préalable entre l'État et la société civile, accord dont le but est, comme le signale Hyden, d'élargir le « domaine public civique » et de libérer « l'énergie sociale ». Les organismes ont peu à peu pondéré l'exigence théorique du « tout marché et tout de suite », vers une pratique d'arbitrage entre marché et hors marché, du point de vue de leurs coûts et avantages respectifs. Divers théoriciens de la Banque mondiale, tels Shirley et Nellis, ont considéré que « les entreprises publiques ont encore un rôle central à jouer [...] dans la mesure où le secteur lui-même se transforme » et l'attention s'est déplacée vers l'amélioration du

cadre institutionnel, notamment vers le contrôle de l'État sur la gestion et le fonctionnement institutionnel des entreprises publiques.

Ces analyses ont aussi suscité des stratégies de « contournement des contourneurs » visant à injecter des revenus monétaires sans passer par la redistribution étatique. Les organismes non gouvernementaux ont, par exemple, obtenu des moyens supplémentaires afin de prendre en charge la gestion des effets sociaux de l'ajustement et le développement participatif ; de même, des agences d'exécution, contrôlées par la Banque mondiale, se sont multipliées en Afrique, afin de centraliser les contrats de travaux publics. C'est avec autant de vigueur, mais nettement moins de constance, que l'aide bilatérale française, britannique et américaine afficha, à la même période, sa volonté d'imposer aux États une « bonne gouvernance » au moyen de la « conditionnalité démocratique ». Notons d'emblée que ce préalable a croisé les mouvements revendicatifs de ceux qui se voyaient menacés d'être exclus de la manne rentière : déflatés et licenciés, scolaires, « intellectuels critiques », opérateurs privés oubliés des pouvoirs. Ceux-ci auront finalement été plus actifs dans la mise en cause des régimes autoritaires que les non-clientèles – paysans, petits artisans, apprentis et sous-prolétaires urbains par exemple. Les listes des participants aux Conférences nationales indiquent partout la modeste représentation de ces dernières catégories : habituées à se taire devant l'État, elles sont restées muettes au cours des transitions.

La diversité des chemins de la démocratisation

Il ne serait pas inutile d'apprécier, pour chaque pays et lors des phases de transition vers la démocratie, les changements intervenus dans les circuits étatiques de redistribution. Il y a eu, d'une part, l'influence de la conditionnalité politique entendue par les théoriciens comme un instrument de rupture avec le clientélisme et, d'autre part, l'influence des aspirations citadines à la démocratie qui furent l'occasion d'exprimer bien des exigences corporatistes. Mais les deux courants semblent s'être mutuellement ignorés. Les transitions appuyées par les bailleurs ont ainsi été très attentives aux revendications des salariés et étudiants que dénonçaient ces mêmes bailleurs, soit que les gouvernements aient directement accordé des augmentations parfois substantielles, comme au Sénégal en 1989 ou au Ghana en 1992, soit qu'ils aient reporté ou révisé à la baisse les compressions prévues sur les salaires et les bourses. Les élections et, plus généralement, les institutions de la démocratie, ont paru moins aptes à instaurer un contrôle des ressources financières transitant par les

États, qu'à en modifier les clés de répartition et, au bout du compte, à démocratiser l'accès aux formes non démocratiques de répartition des rentes en autorisant à se faire entendre de nouveaux groupes de pression, parfois adoubés par les anciens régimes.

En réduisant la notion de démocratie à un corpus de signes formels et standardisables – pluralisme politique, liberté de la presse, élections compétitives –, la conditionnalité politique s'est aussi exposée à légitimer par le vote les procédures économiques d'entretien des clientèles. Elle a ainsi fourni aux détenteurs du pouvoir un moyen efficace de gérer les frustrations populaires qu'avivait le déclin des modèles économiques rentiers. Les dictatures engagées dans une impasse, au Bénin par exemple, ont pu, sans risque, passer la main tandis que les régimes forts, comme au Burkina Faso, en sont sortis renforcés. Les États ont su d'ailleurs jouer sur les concurrences locales entre bailleurs pour tempérer les fondamentalismes démocratiques et incorporer ainsi la prime aux élections dans le vaste sac des rentes d'extraversion : les renoncements de la politique africaine de la France, relevés par Bayart, sont à cet égard tristement évocateurs. Il faut aussi se demander si la décentralisation, tant soutenue par les bailleurs qui y voient le moyen d'un contrôle de proximité des élus par les populations – et, mécaniquement, d'une plus faible emprise locale des autorités centrales – ne mènent pas, à l'opposé des attentes, à la légitimation, par le vote, d'autorités déjà consacrées par l'État et jouant, pour ce faire, sur la fiscalité locale comme d'un outil commode pour conserver les équilibres sociaux. Il faut enfin, comme le suggèrent les situations burkinabé, sénégalaise ou ivoirienne, se garder du formidable engouement pour le « non gouvernemental », dont les structures associatives supposées les représenter, loin d'occuper une position neutre entre récipiendaires et bailleurs, constituent souvent les courtiers d'intérêts locaux déjà constitués.

Le cas des finances publiques

Plus généralement, la conditionnalité démocratique a partout placé l'administration des finances publiques à la charnière entre des préoccupations électorales et gestionnaires. Eu égard aux contraintes exogènes liées à l'environnement international – cours mondiaux, taux d'intérêt internationaux, etc. –, l'évolution des ressources et dépenses de l'État participe d'une stratégie de reproduction globale d'équilibres politiques et financiers, définissant les participations et contributions de chaque

acteur. Sommées d'alléger les ponctions sur les échanges internationaux et d'augmenter la pression fiscale sur les acteurs locaux, les finances publiques sont devenues un instrument de positionnement de l'État au sein de la société, les effets d'annonce, dans ce domaine, étant courants. Les taux de prélèvement fiscal par type d'opérateur, la structure des recettes et le niveau des déficits sont devenus autant de signaux économiques et politiques émis en direction des populations, par groupes ciblés, et des institutions et investisseurs internationaux, représentant l'extérieur au sens large.

La volonté affichée de réduire les déficits ouvre les portes sur le reste du monde, censé apprécier les efforts de rigueur, de discipline budgétaire et de resserrement des fonctions d'État. C'est l'image même de l'administration qu'il s'agit de modifier : les valeurs de dévouement désintéressé à la chose publique et de compétence ont émergé dans le discours des pouvoirs politiques, faisant pendant aux représentations et clichés – employés d'ailleurs pour qualifier l'administration publique dans tous les pays – de gabegie, d'inefficacité et de lenteur. On ne saurait trop insister sur le double espace de retranchement ainsi ouvert aux dirigeants pour faire valoir, auprès des organismes internationaux et des populations, leur légitimité et leur bonne foi : les décisions politiques sont bonnes, les mesures adaptées au contexte ; c'est malheureusement l'administration qui bloque la machine – tel est le propos, désormais ordinaire, permettant d'incarner l'image du chef, morigénant ses fonctionnaires après une défaite, sans pour autant trop inquiéter ces derniers et qui peut aller jusqu'à rehausser son assise s'il retourne la situation à son avantage. D'autre part, les bailleurs sont appelés à soutenir l'effort des politiques pour réaménager l'administration ou pour bâtir, à côté des ministères de tutelle, de nouvelles structures pilotant l'économie réelle depuis les centres politiques les plus sensibles.

L'examen des différentes phases de gestion des finances publiques, en termes de fiscalité et de redistribution, fait apparaître les paradigmes conjoncturels associés aux périodes politiques traversées – et toujours soutenus, à quelques exceptions près, par les tenants des pensées économiques alors dominantes – et les transitions d'une approche à l'autre.

Pour les pays africains membres de la zone franc, le découpage en trois grandes phases – prospérité post-indépendance (1960-1981), crise et ajustement (1981-1993), croissance post-dévaluation (1994-1997) – correspond aussi à trois périodes fiscales et budgétaires distinctes. La première renvoie l'image d'États forts, paternalistes et économiquement puissants – taxes intérieures faibles, protection des frontières, investissements publics, contrôle des activités – indispensables à la construction

des nations et comme tels soutenus par les pays du Nord. La deuxième semble réduire l'État à sa fonction d'exécutant dans un contexte de dépression des cours mondiaux et de crise financière mondiale – il faut toute la vigueur du choc mondial pour que l'État « fort » soit perçu en despote par les tutelles internationales et pour que son « paternalisme » et sa puissance économique soient analysés sous l'angle du clientélisme et de la rente. Enfin, la dernière période suscite lentement l'image d'États sur le chemin de la modernisation – États « minimum », technocratiques, à distance d'intérêts et de *lobbies* économiques.

Tableau 1

Les trois périodes fiscales et budgétaires (1970-1997)
Le cas ivoirien à titre d'exemple

En % du PIB	1970-1981	1981-1993	1994-1997
PIB (taux de croissance)	6,4	0,1	5
Recettes totales	33,7	28,0	22,4
dont stabilisation	5,4	1,5	0,4
Recettes fiscales	21,2	20,6	18,8
dont impôts directs	4,1	4,7	4,8
dont impôts indirects	17,2	16,0	14,0
Dépenses totales	34,8	38	26,1
dont salaires	9,2	11,1	7,2
dont investissements	9	4,2	5,8
Déficit budgétaire	-1,1	-10,0	-3,7

a. 1960/1981 : un État fort, omniprésent et paternaliste

Les deux décennies post-indépendance – pour les pays dont les principales ressources se résumaient à la mise en marché de matières premières – ont permis à l'État de se situer au centre de puissants systèmes de prélèvement et de redistribution et de gérer ainsi les différents champs d'activité économique. L'appropriation publique des richesses par l'État, et simultanément la privatisation des structures publiques par les tenants de l'autorité politique, ont sans conteste œuvré à la centralisation des pouvoirs et à la formation d'un « besoin d'État ». D'un côté, l'État a investi – d'une manière souvent plus démonstrative que nécessaire mais à un rythme annuel sans rapport avec celui de l'administration coloniale au cours des années 1945-1960 – et a créé des emplois

protégés assortis de rémunérations élevées. D'un autre côté, les ponctions étatiques, *via* la taxation des échanges internationaux et l'abandon quasi absolu des prélèvements directs et de la fiscalité locale, ont forgé, dans un contexte mondial propice à la croissance, l'image d'autorités soucieuses d'accompagner l'élévation des niveaux de vie et de forcer la porte du développement manufacturier. Ces options, faut-il le rappeler, n'ont guère été contestées par les partenaires du Nord qui furent à la fois les théoriciens, les techniciens et les bailleurs de la planification ivoirienne et plus généralement régionale ; leur intérêt à l'endettement des États était, en outre, peu compatible avec l'établissement de normes strictes de rentabilité.

b. 1981/1993 : l'ajustement structurel, bouc émissaire et faire valoir

La période d'ajustement structurel met en relief les déséquilibres des finances publiques africaines. Les déficits budgétaires et arriérés extérieurs deviennent préoccupants, non en eux-mêmes puisque leur formation est consubstantielle au modèle de développement du pays, mais parce que la nouvelle donne financière mondiale met en cause la capacité de l'économie à honorer ses engagements, autant que celle des pays du Nord à entretenir le processus d'endettement. C'est aux praticiens de la fiscalité qu'il revient de relever le niveau des recettes et de réduire les engagements publics. En fait, l'analyse approfondie des systèmes fiscaux met en évidence une forte concentration de l'impôt sur un nombre réduit de contribuables i.e. l'exceptionnelle étroitesse de l'assiette fiscale. Dans le même temps, la rigidité à la baisse des dépenses – dont les salaires représentent la part décisive – est l'obstacle majeur à la mise en œuvre des réformes. Au bout du compte, le redressement des déficits budgétaires à certaines périodes tiendra plus à l'amélioration des termes de l'échange, ou, du moins, au contexte international qu'à une modification en profondeur de la structure des ressources et emplois.

Dans le cas ivoirien, les mesures adoptées n'ont pas atteint l'objectif de hausse globale des recettes, et de transformation de leur structure. Les taxes indirectes représentent en moyenne sur la période 77 % des recettes fiscales, dont seulement 20 % pour la TVA. C'est dire le poids toujours élevé des ponctions sur l'export-import, qui confirme la dépendance extérieure des recettes publiques. Les impôts directs viennent principalement des ponctions sur les revenus et les bénéfices ; les premières voient leur part progresser de 33 à 43 % entre 1981 et le début des années 1990 ; sous l'effet de la baisse des activités, l'évolution est inverse pour les impôts sur les bénéfices, leur part chutant de 34 % à 24 % à la même période. L'impôt foncier, domaine sensible pour la

préservation des alliances sociales, reste quant à lui marginal : 4 %. Au plan des dépenses, des réductions amputent les budgets d'investissement mais, au total, la marge d'exécution de mesures radicales reste étroite pour un État soumis aux turbulences sociales et politiques induites par l'épuisement de son modèle de développement, et peu soucieux, dans un contexte d'ouverture démocratique, pourtant fort encadré, de toucher aux leviers encore opératoires de la redistribution.

Alors que la pensée libérale rejoint les praticiens de la stabilisation et confère la légitimité théorique, le discours des politiques s'ordonne autour de l'environnement international. Face aux populations, il déplore la baisse des cours mondiaux et, au-delà, l'exogénéité des mécanismes de fixation des prix et des programmes d'ajustement. Justifiant l'exécution des mesures les moins aisément contournables par leur origine extérieure, ce discours « diabolise » les institutions internationales de sorte que les vocables « ajustement structurel » et « FMI » symbolisent, pour la quasi-totalité d'un corps social, les problèmes du temps présent. Face aux bailleurs de fonds, l'argumentaire porte, cette fois, sur la mise en cause directe du fonctionnement des marchés internationaux, sur les contraintes résultant de l'état de délabrement des administrations publiques et sur l'importance première de la stabilité sociale et politique.

L'ambivalence du discours public, qu'elle soit passée inaperçue ou dénoncée par les agences, n'a pas compté pour rien dans la reconduction simultanée des équilibres politiques et sociaux et des déséquilibres économiques et financiers. Il faut noter que – à l'opposé de toute vision binaire interprétant les négociations entre États et bailleurs sur le registre d'un irréductible conflit entre approche libérale et intérêts rentiers – les phases concrètes d'élaboration de mesures, de calendriers et de conditionnalités ont toujours été des moments d'inflexion réciproque, éloignant ainsi la pratique libérale de sa pureté théorique. Il n'empêche : c'est dans les années 1980 que s'affûtent, au cœur des institutions internationales et des universités, les armes d'une approche *mainstream* faisant des politiques publiques une machine à produire des dysfonctionnements tous azimuts.

c. 1994/1997 : l'image d'un État crédible

La phase postérieure à la dévaluation – et la reprise qui l'accompagne – est celle où les institutions internationales deviennent, dans les discours politiques, les « partenaires du développement » d'autant plus sollicités que nombre d'opportunités de croissance sont conditionnées par la revalorisation de l'image internationale de l'Afrique, forgée et diffusée par ces institutions.

L'introduction, dans les gouvernements, d'anciens hauts responsables de ces institutions – le Premier ministre de Côte d'Ivoire nommé en 1991, et son successeur, en sont des exemples – semble le signe d'un ralliement des États aux principes d'une gestion orthodoxe et d'une réduction de leur « surface ». Ce signal fort aux bailleurs n'est pas dénué d'ambiguïté, puisque tout dérapage – inefficacité des mesures, ou implications sociales et politiques de ces dernières – sera désormais l'indice que l'ajustement, tel qu'exigé, n'est pas une panacée. De plus, le « besoin d'État » se déplace puisque, en se désengageant des activités de production et en œuvrant à la déréglementation, l'État gagne du terrain comme représentant du peuple, gardien des institutions et interface avec les décideurs internationaux. L'État reste fort, non par sa part dans le capital productif et l'activité réglementaire, mais par son image d'initiateur, d'éducateur et de protecteur, de visionnaire du devenir de la société civile ; les intérêts privés, postés au cœur du dispositif étatique s'accommodant par ailleurs, comme déjà suggéré, d'une déréglementation et d'un passage au marché où les cartes sont déjà distribuées.

Cette nouvelle image de l'État a sa traduction dans la gestion des finances publiques, tant du côté des recettes – et de l'introduction, si fréquente dans les discours, de la notion de « civisme fiscal » – que des dépenses – *via* des politiques multiformes de réduction de la pauvreté où cohabitent, pêle-mêle, la redistribution vers des groupes cibles et le soutien au secteur privé. Ainsi, l'accent est désormais mis sur la fiscalité directe, l'acquittement d'impôts sur le revenu et sur le foncier relevant du devoir de chaque citoyen. Les patentes et licences, et plus généralement la fiscalité de proximité deviennent aussi un levier important de cette politique fiscale. En Côte d'Ivoire, la fiscalité directe passe d'environ 20 % au début des années 1990 à 27 % en 1997, avec des projections d'au moins 30 % d'ici l'an 2000. Du côté des dépenses, la réorientation vers les secteurs prioritaires que sont la santé et l'éducation est devenue une constante dans différents pays. Le taux de 6 % en Côte d'Ivoire, à la fois plancher démontrant la fonction protectrice de l'État, et plafond imposé par l'équilibre des grands comptes, traduit parfaitement la nouvelle image que l'État entend se forger. La relance d'une entité économique ouest-africaine et l'introduction de critères de convergence participent aussi à la construction sous-régionale d'une image de bonne volonté gestionnaire et d'unité bien que d'importants dossiers laissent, d'emblée, apparaître des divergences majeures d'intérêt.

Les années présentes s'inscrivent sous le signe de la conquête d'une image d'efficacité, de la reconnaissance internationale des efforts accomplis dont on n'omettra pas de souligner la dimension performative, lisible par exemple dans l'insertion récente, à des postes administratifs

clés, d'une catégorie de jeunes universitaires attachés aux valeurs de performance et d'intégrité, soucieux d'une administration d'élite et efficace, mais finalement chargés, dans la nouvelle division du travail de domination publique, de dossiers si techniques et sensibles qu'ils les éloignent du champ et donc du pouvoir politique.

Les remarques consignées ci-dessus visent moins à des conclusions définitives qu'à contribuer aux débats relatifs au « besoin d'État ».

Il paraît, en premier lieu, indispensable de relativiser la portée pratique des théories libérales. Les années d'ajustement suggèrent d'un côté qu'il y a loin entre l'approche de type universitaire et la mise en œuvre des programmes et que les glissements ont, le plus souvent, été négociés. Parfois explicites, les remontrances n'ont pas été exemptes de tout consensus implicite. Elles montrent, d'un autre côté, que les institutions internationales ont été traversées par des approches plus nuancées sur le devenir des États africains ; réciproquement, ceux-ci ont su amorcer, certes avec retard, la phase de privatisation et de déréglementation sans rien céder des positions que détiennent, aujourd'hui encore, les intérêts politico-financiers.

Il vient, en second lieu, que les conflits de norme et les arrangements qui les dénouent provisoirement se lisent dans l'ambivalence des discours des États et des institutions. Plus que par les résultats fermement acquis, la gestion de la chose publique, dans sa dimension fiscale et redistributive par exemple, s'appuie désormais sur des effets d'annonce et des affichages faits pour préserver les équilibres sociaux et politiques nationaux aussi bien que pour retrouver une image internationale avantageuse.

En troisième lieu, la transition au marché et le « marché » lui-même n'ont guère bénéficié du retrait partiel des États. On a plaidé, dans ce texte, que le marché n'a rien d'un fait de nature. C'est seulement d'un État solide, à forte capacité réglementaire et répressive, qu'il est possible d'attendre une régulation laissant place à la transparence, aux concurrences, aux prix. S'en convaincre, c'est relever le double contresens animant, depuis près de vingt ans, le débat de normes entre États et institutions internationales. La contraction de la surface économique de la sphère publique n'a pas induit le dépérissement de ses intérêts rentiers et la résistance au mouvement de déréglementation n'est plus le meilleur moyen de reconduire ces intérêts.

Conclusion

Marc Lévy

Dans l'immédiat après-guerre, la croissance économique devait être le moyen nécessaire et suffisant pour éliminer la pauvreté. Cette certitude a été remise en cause dans les années 1970, par la faible diminution de la pauvreté dans le monde et l'émergence de nouvelles situations d'inégalités de revenus. Ce fut alors le temps des politiques en faveur des « besoins essentiels ». Les chocs économiques de la fin des années 1970 ont redonné une priorité au rétablissement des équilibres macroéconomiques, sous forme de politiques dites « d'ajustement structurel ». Ce sont les conséquences de ces politiques sur les populations les plus vulnérables qui ont remis à l'ordre du jour les réflexions sur la pauvreté. Les concepts de développement social, de développement humain, de développement durable, se sont alors imposés en contrepoint ou en complément des logiques de croissance.

La lutte contre la pauvreté a donc une histoire[1], liée aux orientations politiques des différentes institutions de coopération en matière de développement, orientations reflétées dans les débats sur le rôle des marchés, de l'État et des régulations internationales. Si la lutte contre la pauvreté redevient aujourd'hui une priorité stratégique, étonnamment consensuelle, dans un contexte de croissance retrouvée et de baisse de l'aide publique au développement, c'est sans doute parce que les années 1990 peuvent être aussi décrites, ainsi que le fait le dernier rapport du

[1] Cette histoire est décrite dans un document de DIAL/Développement et insertion internationale dans COGNEAU (D.), DUMONT (J.-C.), LOUP (J.) et ROBILLARD (A.-S.), 1996, *Pauvreté et développement : un bilan malaisé*, Paris, Dial.

PNUD[2] sur le développement humain, comme « ayant fait apparaître une concentration des revenus, des ressources et de la richesse entre un petit groupe de personnes, d'entreprises et de pays ».

Interrogeant ce consensus en faveur de la lutte contre la pauvreté et le contenu des programmes qu'elle propose, la volonté initiale de fournir un diagnostic sur la situation des ménages a élargi son ambition pour traiter des « politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités ». Les résultats, acquis à ce sujet par diverses disciplines scientifiques, croisés avec ceux de certaines expériences de développement, viennent d'être présentés dans les trois parties du livre. Pour préparer la phase ultérieure d'une conception opérationnelle de telles politiques publiques, nous avons tenté de synthétiser tous ces résultats sous forme d'un cadre d'analyse des « politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités », texte présenté de façon condensée en guise de conclusion.

Plusieurs points, abordés dans l'introduction et développés dans les trois chapitres, ont besoin d'être rappelés car ils sont nécessaires à la mise en cohérence de ce cadre d'analyse.

La pauvreté est une réalité sociale et politique tout autant qu'économique. Pour un individu, la pauvreté est aussi une détérioration des liens qui l'attachent à une communauté de vie. L'appauvrissement est une « désocialisation », une exclusion des modes d'accès aux ressources productrices de revenus et de liens sociaux : l'éducation, les techniques, l'information, le crédit, la terre, le capital, le statut, etc. Au risque de la banalisation, la notion de « capital social » des individus est reconnue comme élément primordial de son niveau de vie, comme de ses capacités à réagir à des contraintes et défis extérieurs. La prise en compte de la « socialisation », de ses formes, de ses évolutions, constitue un enjeu politique crucial pour la transformation des sociétés.

La pauvreté rime, sans se confondre, avec précarité, marginalité, vulnérabilité, mais aussi avec inégalité. L'appauvrissement est lié à un accroissement des inégalités : inégalités de revenus, mais aussi inégalités des conditions de vie, inégalités des « chances », inégalités d'accès aux ressources, inégalités du partage des fruits de la croissance. En précisant que les agrégats macroéconomiques et sociaux occultent des inégalitésau sein des catégories sociales[3], qui peuvent être plus importantes et plus significatives que les inégalités entre les catégories. D'où une inter-

---

[2] Programme des Nations unies pour le développement.

[3] Ruraux/urbains, actifs/inactifs, salariés des entreprises/entrepreneurs du secteur informel/agents de l'État, propriétaires fonciers/métayers/salariés agricoles, hommes/femmes, aînés/cadets, autochtones/allochtones, etc.

rogation sur la portée analytique de la catégorie de ménages issue de la macroéconomie.

La conception de politiques publiques, tenant compte de cet élargissement de l'approche de la pauvreté aux inégalités, nécessite également d'interpréter l'existence notoire de stratégies, individuelles, familiales, collectives permettant d'atténuer les effets, tant de la baisse que de l'instabilité des revenus. Mais comment les interpréter ? Ces puissants mouvements qui travaillent les sociétés africaines en particulier, faits de manifestations de flexibilité, de diversification, de mobilité des comportements, sont-ils des signes d'insertion dans les mécanismes de marché, d'augmentation de la productivité, d'individualisation, d'invention sociale ou seulement des comportements de survie de portée économique et politique limitée ? Pour répondre à ces questions, il faut articuler les microrationalités des acteurs sociaux avec leurs effets sur le plan de l'intérêt général.

Cette approche, issue pour partie des observations et des expérimentations « par le bas », et peu prise en compte par les politiques publiques, peut expliquer leurs difficultés, voire leurs échecs, en matière de « lutte contre la pauvreté ». Par conséquent, l'analyse critique de ces politiques et la recherche de conceptions alternatives nécessitent la compréhension des processus de changement de comportements des ménages, l'analyse du « jeu » social et politique à l'œuvre dans les sociétés. Il faut pour cela formuler l'hypothèse que les pratiques économiques, sociales et politiques des diverses composantes d'une société relèvent de règles, de valeurs, d'intérêts, d'institutions, en un mot, de « normes » multiples qui s'affrontent et s'entremêlent, non seulement entre elles, mais aussi avec celles des réformes induites par les politiques d'aide extérieure.

Une telle hypothèse pour définir des politiques publiques de « lutte contre la pauvreté », est une façon de refuser leur réduction à des « filets sociaux de sécurité », tout comme de faire l'apologie de la débrouillardise, du recours à la société civile comme un ensemble indifférencié et de préconiser d'autres options participatives et populistes. C'est, au contraire, une façon de parler du rôle de l'État, de politique, au sens où il y a une économie politique, une anthropologie politique, une science politique.

Le cadre d'analyse des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités, auquel nous aboutissons, peut se résumer en six points :

- le concept de « pluralité des normes » a une portée analytique et opérationnelle ;
- il est nécessaire de tenir compte des inégalités structurelles ;
- les inégalités reflètent le pouvoir des acteurs sociaux ;

- l'organisation de ces acteurs autour « d'enjeux[4] » a besoin de légitimation ;
- de telles organisations permettent de négocier des modalités de redistribution des pouvoirs et des ressources ;
- une approche plus politique de la « lutte contre les inégalités » est nécessaire.

❶ Le concept de « pluralité des normes » a une portée analytique et opérationnelle

Les analyses empiriques témoignent de la réalité de cette « pluralité des normes » en décrivant les comportements des acteurs sociaux face aux « enjeux » auxquels ils sont confrontés dans la gestion ardue de leur capital social et face à leur difficulté d'accès aux ressources. Ces analyses ont porté sur l'application de la justice, l'accès au foncier urbain, l'exercice de la fonction publique, la mise en place de la décentralisation, la pratique des activités dites informelles et même le cas particulier du développement des cultures illicites.

Ces analyses témoignent de l'écart entre les normes présupposées par les pouvoirs publics « modernistes » et celles qui régissent les comportements des acteurs « privés ». Elles montrent que cette pluralité n'oppose pas seulement le public et le privé, mais traverse les familles (conflits entre générations), les ménages (conflits entre conjoints), voire les individus (le fonctionnaire et ses obligations sociales). C'est ainsi que des problèmes privés sont transférés vers des « espaces publics de proximité ».

Pluralité veut dire que ces systèmes de normes différentes se combinent, se juxtaposent ou entrent en conflit selon des modes très variés. Il y a, on l'a vu, des normes concurrentes (litiges fonciers, comportements des fonctionnaires) ou des normes complémentaires (tribunaux d'État et tribunaux d'association). La pluralité peut venir d'une différence entre la norme officielle et la pratique de son application (aménagement urbain, corruption) ; d'une « zone de flou » laissant une marge de manœuvre (secteur informel) ; de l'importance des personnes dans la mise en œuvre des décisions publiques (litige foncier) ; d'une meilleure efficacité des normes privées (tribunaux d'association, taxis urbains illégaux) ; elle peut être permise par des normes produisant des normes « de second rang » (décentralisation), d'autant plus que les normes de « premier rang » sont parfois faibles (conception de la démocratie) ; elle peut

[4] Par enjeux, nous entendons des questions cruciales à propos desquelles la « pluralité des normes » est à l'œuvre. Des exemples, tirés des différentes contributions,sont donnés plus loin.

tout aussi bien venir du recours à des arrangements soutenus par les instances officielles (conflits entre éleveurs et agriculteurs).

Parler de normes permet d'éviter de parler uniquement en termes de « valeurs », donc de verser dans le culturalisme. Parler de normes permet également d'éviter de parler uniquement en termes « d'intérêts », donc de rapporter les comportements des acteurs à une pure rationalité calculatrice individuelle. Parler de normes est une façon de ne pas se référer à un modèle général d'interprétation des rapports de force au sein d'une société.

La période actuelle se caractérise par l'importance mais aussi la variété et la variabilité des « normes extérieures » des bailleurs de fonds : libéralisation de l'économie, conditionnalités démocratiques, décentralisation des pouvoirs, bonne gouvernance, soutien à la société civile, lutte contre la pauvreté, équité, etc. Cette influence extérieure n'est pas nouvelle mais son contenu et son impact le sont davantage. La formulation, parfois sommaire, de ces nouvelles normes est compliquée par une certaine prolifération, voire contradiction avec les normes anciennes, au point d'en rendre la gestion conjointe quasiment impossible. Bien qu'omniprésentes, ces normes extérieures ne sont ni omnipotentes, ni univoques (rétroactions du local), ni stationnaires (évolution permanente). Quels que soient les biais, les ruses utilisés par les acteurs sociaux pour les contourner, les détourner ou les assimiler en opérant toutes sortes de compromis, il faut bien mesurer la réalité de leur influence sur les politiques en vigueur si on a l'ambition de changer ces politiques.

Le constat dominant est que la perte de légitimité des États et l'affaiblissement, voire l'effondrement des structures administratives, ont favorisé l'ouverture de multiples champs politiques de compétition où des individus et des acteurs collectifs entrent en concurrence pour prendre en charge des fonctions auparavant assurées par les pouvoirs publics. La mise en discussion des normes contribue à « politiser » les politiques publiques si l'on définit le politique comme « compétition entre acteurs et groupes sociaux pour l'accès à des ressources symboliques ou matérielles rares ».

Moyennant quoi, nous confirmons la valeur, à la fois analytique et opérationnelle, de la « pluralité des normes » pour rechercher de nouvelles politiques publiques. Les conséquences opérationnelles ont besoin d'être approfondies ; c'est l'objet de l'étape ultérieure, fruit d'une confrontation avec les « décideurs », l'opérationnel ne pouvant être le seul fait du travail expérimental et de recherche.

❷ Il est nécessaire de tenir compte des inégalités structurelles

Les chiffres issus de l'économétrie, même considérés avec prudence, ont permis de constater plusieurs tendances :

- la croissance ne réduit pas nécessairement les inégalités, pas plus qu'elle ne les accroît automatiquement ;
- de fortes inégalités peuvent influencer négativement la croissance et, de ce point de vue, ce sont les inégalités dans la possession d'actifs plutôt que celles de revenus qui pèsent davantage ;
- la distribution initiale des biens, des actifs et des droits (ou dit autrement, des éléments de patrimoine, accès à la terre, au capital, à l'éducation, etc.), qui constitue la dimension structurelle des inégalités, a un impact sur les politiques économiques et sociales et notamment, celles de réduction des inégalités et de la pauvreté.

Des politiques publiques de réduction de la pauvreté doivent prendre en compte ces inégalités structurelles : pas seulement les inégalités de revenus mais également les inégalités relatives à l'accès aux ressources, au partage des fruits de la croissance, à l'application du droit, aux positions de pouvoir. De telles politiques sont alors indissociables des réalités de l'enrichissement, car des dynamiques d'accumulation sont identifiables en période de crise, même en Afrique subsaharienne.

Formulées aussi généralement, ces déclarations peuvent être critiquées comme n'étant que d'intention. Pourtant, proposer de se préoccuper des inégalités et non pas seulement de la pauvreté, ne signifie pas l'abandon des objectifs de réduction de la pauvreté. En outre, la proposition n'est pas aussi légère qu'il peut éventuellement y paraître : les inégalités en question se réfèrent à des « enjeux » précis et conséquents : accès au foncier urbain et rural, aux marchés, au crédit, aux « projets » de développement, à la justice, à l'information, etc. Enjeux qui se profilent comme autant de points d'application des politiques recherchées.

Pour autant, avec ces préoccupations, nous ne défendons aucune perspective utopiste de type « développement égalitaire » car nous savons que l'épargne, l'accumulation, l'investissement se font sur des inégalités et que des inégalités « positives » peuvent être facteurs de réduction des injustices. D'autre part, nous sommes attentifs à l'ambiguïté d'une approche éthique des inégalités, au nom de l'équité ou de l'égalité, notions utilisées dans certains textes d'orientation économique. Il y a ambiguïté dans la mesure où ces finalités paraissent conçues surtout comme des moyens au service d'autres objectifs pas toujours suffisamment explicités.

❸ Les inégalités reflètent le pouvoir des acteurs sociaux

Ces inégalités structurelles s'appréhendent en termes de pouvoir : il faudrait parler de puissants plus que de riches ! Elles mettent moins en

question les ménages que les acteurs sociaux. Les ménages sont une catégorie d'observation et d'enquête qui a sa valeur et doit être gardée comme telle mais, dans la réalité, les ménages ne sont pas les seuls lieux de confrontation pour les individus.

Les analyses empiriques montrent l'émergence de nouveaux et multiples « acteurs collectifs » : associations, comités, amicales, groupes religieux, groupes socioprofessionnels, etc., intervenant dans les différentes « arènes politiques » pour promouvoir leurs intérêts et certains modes de régulation de la vie économique, sociale et politique. Et ils sont capables, dans certains cas, de modifier des inégalités de pouvoir.

Toutefois, ces modifications sont toujours à vérifier. Les conséquences de la prolifération des « arènes politiques » (phénomène qualifié aussi de sur-politisation), concomitantes de la multiplication des acteurs collectifs, ne doivent pas être surestimées du point de vue de la redistribution des rapports de pouvoir. Ces acteurs collectifs ont des identités diverses et des longévités variables. La prolifération des « arènes » n'empêche pas les phénomènes d'exclusion, de domination, de clientélisme et n'équivaut pas forcément à la multiplication des bénéficiaires. Elles peuvent refléter le poids prépondérant de catégories sociales particulières (les chefs traditionnels, les politiciens locaux, les « courtiers en développement[5] », les élus). Les catégories sociales les moins favorisées du point de vue de leur accès au capital social ne bénéficient pas nécessairement des services des structures collectives, au pire, elles peuvent en être exclues ou n'en tirer que des désavantages. Car les groupes qui contrôlent ces structures collectives combinent des appartenances multiples (communautaires, administratives, politiques, entrepreneuriales, etc.). C'est la capacité à jouer sur plusieurs registres de normes qui donne le plus de chance de réussir dans chaque registre.

Par conséquent, on ne peut identifier *a priori* la prolifération des scènes politiques à une forme d'ouverture indifférenciée des chances. L'analyse des changements de rapports de pouvoir ne peut se contenter des approches participatives trop souvent consensuelles et confortant des « systèmes d'ignorance » vis-à-vis d'une société civile idéalisée. Elle renvoie au besoin de caractériser les groupes sociaux en présence et leurs modes de confrontation ou, pour reprendre une expression de politologue, au besoin de « savoir qui gouverne » en leur sein ?

---

[5] Ceux qui se font les intermédiaires entre les bailleurs de fonds gouvernementaux ou non et les structures de base.

❹ L'organisation des acteurs autour « d'enjeux » a besoin de légitimation

Certaines organisations sont opérateurs d'actions collectives (gérer une école, un centre de santé, un système de crédit ou d'approvisionnement en eau potable, etc.) ; certaines fonctionnent en plus comme des instances de concertation/négociation entre les « normes » (fédération des artisans et État, tribunal associatif local et juridictions nationales, association de développement et municipalités, comités de quartier et société publique de gestion de l'eau, association de parents d'élèves et ministère de l'Éducation nationale, caisses de crédit et banques, etc.). Autrement dit, les processus de médiation entre systèmes de normes différents nécessitent des organisations et des formes de coordination « intermédiaires » composites, créant un continuum entre sphère publique et sphère privée.

De telles organisations ou coordinations sont traversées de rapports de force, peuvent servir des intérêts particuliers et ne sont pas forcément vecteurs de bien public local, ni de processus de réduction des inégalités. Elles doivent prouver leur prise de distance avec les logiques exclusivement individualistes ou étroitement communautaires, démontrer leur capacité à passer du conflit (de normes) à la construction d'un intérêt commun et leur aptitude à conduire leur activité à plusieurs échelles (du quartier à la ville, du village à la petite région, voire l'ensemble du pays). Dans le cas où ces qualités sont avérées – et pour avoir un effet structurant dans la société – de telles « structures intermédiaires » ont besoin de légitimation de la part des pouvoirs publics.

Il n'est pas toujours besoin d'une nouvelle loi pour donner cette légitimation, l'application de celles qui sont en vigueur constitue parfois une revendication suffisante. D'autre part, le recours à des conventions, des contrats, des règlements, pour reconnaître les fonctions remplies par ces acteurs collectifs, est un début de légitimation efficace et moins exigeant du point de vue juridique. Il est évidemment nécessaire de tenir compte des particularités nationales. L'important est que, quelle que soit la forme de « sécurité juridique » retenue, de telles légitimations inscrivent les acteurs sociaux dans la sphère publique.

❺ De telles organisations permettent de négocier des modalités de redistribution des pouvoirs et des ressources

S'attaquer aux inégalités structurelles nécessite de changer les modalités de redistribution des pouvoirs. Des politiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités ne sont pas seulement des politiques sociales se préoccupant d'éducation, de santé, de promotion de la femme, etc., ni

des utopies égalitaires, mais des politiques négociées, de « partage », de redistribution des ressources et des fruits de la croissance.

Les micro-entreprises, par exemple, ont besoin que se redistribuent en leur faveur l'accès aux crédits des banques, l'accès aux différents marchés correspondant à leur capacité productive, l'accès aux informations stratégiques, etc. Toutes « inégalités » qui ne relèvent pas seulement de dysfonctionnements mais de conflits avec d'autres groupes d'entrepreneurs ou d'acteurs économiques qui n'ont pas forcément intérêt à « partager » avec les micro-entreprises cet accès aux crédits, aux marchés, aux informations, etc. La démocratisation de l'économie ne va pas sans bousculer des intérêts.

De telles « redistributions » ont à voir avec les politiques fiscales et, par ailleurs, la recherche de nouveaux modèles « d'économie sociale » combinant recours au marché, financement de l'État et implication de type associatif. Elles se démarquent des tentatives actuelles visant, au nom d'une certaine éthique de l'équité qui tend à devenir une nouvelle norme internationale, à compléter les politiques économiques par des « préoccupations sociales » fonctionnant comme un « filet de sécurité » pour soulager la pauvreté et se prémunir des crises sociales.

❻ Une approche plus politique de la « lutte contre les inégalités » est nécessaire

Pour articuler l'ensemble de ces cinq leviers de changement (reconnaissance de normes multiples, prise en compte des inégalités structurelles, rééquilibrage du pouvoir politique, besoin de légitimation, modalités de redistribution), il faut intervenir dans le champ des politiques publiques. Autrement dit, sur le terrain de la « gouvernance », pour reprendre volontairement cette notion et tenter de lui donner un contenu en termes de confrontation des « normes » et de légitimation des acteurs tenus à distance, voire exclus jusqu'alors, des politiques dominantes.

De telles politiques publiques se distinguent des politiques conçues comme un ensemble de procédures techniques de seule gestion (dite de « bonne gouvernance ») ; elles se distinguent également des politiques déterminées trop exclusivement par des considérations macroéconomiques ; enfin, elles ne relèvent pas seulement d'une meilleure efficacité de l'administration, même déconcentrée et décentralisée.

Nous avons choisi temporairement de parler de « politiques intermédiaires » pour qualifier ce champ d'intervention. Elles sont intermédiaires dans la mesure où il s'agit de se situer entre le cadrage macroéconomique et la somme de mesures ou d'opérations locales ; entre la politique au sens de gouvernement (*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. « 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 macropolitiques ; car les micro-interventions ne peuvent pas servir d'instrument unique ni même principal pour réduire la pauvreté[6] ».

De telles politiques intermédiaires se construisent à partir d'enjeux à la fois économiques, sociaux et politiques[7]. Elles se construisent également par la confrontation des « normes » et la prise en compte de leur pluralité, par la recherche de compromis dans des instances de concertation, avec un jeu plus ouvert, faisant droit à des acteurs sociaux organisés et légitimés. Un jeu plus ouvert n'excluant pour autant ni la réalité des conflits, ni le rôle des luttes sociales, ni celui de l'État. Ce dernier est nécessaire pour fixer les règles et arbitrer les compromis impossibles, en fonction de choix politiques nationaux explicites. En acceptant le paradoxe que dans certains cas, les conditions ne sont pas entièrement requises pour considérer l'État comme un administrateur reconnu de l'intérêt général.

Concrètement, la recherche peut proposer sa contribution à la conception opérationnelle de telles politiques publiques « intermédiaires », pour :

- identifier les enjeux et les groupes sociaux en présence, où la confrontation d'une « pluralité des normes » appelle des politiques publiques « intermédiaires » ;
- analyser les relations entre acteurs organisés et politiques publiques. Autrement dit, reconnaître un nouveau mode d'articulation privé/public, *via* d'abord une caractérisation du fonctionnement des organisations « intermédiaires » dont se dotent les acteurs et les pouvoirs publics pour gérer cette relation entre sphère publique et sphère privée : associations, comités, syndicats, réseaux, etc. Et *via* ensuite, une identification des différents comportements des acteurs collectifs face à la « pluralité des normes » : igno-

[6] Rapport du PNUD sur la pauvreté 1998.

[7] Ce que ce travail a entrepris au cours de l'année 1999, comme il a été expliqué dans l'introduction, sur les enjeux suivants : accès au foncier rural, accès aux soins, rôle des organisations paysannes dans le fonctionnement des filières agricoles et le développement local, accès à l'eau potable en milieu urbain, rôle des petites entreprises dans la dynamique du « secteur informel », rôle des structures de microfinancement, accès à l'école.

rance, évitement, manipulation, instrumentalisation, divergence, convergence, concurrence, complémentarité ;

- élaborer un cadre de mise en œuvre des politiques publiques, entendu principalement comme, d'une part, des dispositifs institutionnels permettant la confrontation des « normes » et la légitimation des compromis et, d'autre part, un ensemble de procédures de négociation, de médiation, de contractualisation ;
- proposer des critères d'analyse et d'évaluation des politiques publiques au regard de leurs capacités à prendre en compte les inégalités structurelles, à gérer la « pluralité des normes » et à organiser des processus de négociation de compromis en fonction d'une combinaison et/ou hiérarchisation des enjeux et des horizons temporels concernés (court, moyen et long terme).

Finalement, une opportunité de renouveler l'opposition Nord/Sud ?

La pluralité des normes n'est ni spécifique au continent africain, ni à la période contemporaine. Toutefois, ce pluralisme a, semble-t-il, aujourd'hui en Afrique subsaharienne, deux caractéristiques assez fortes : une propension à l'informel et une capacité à être négocié. L'informalité renvoie à l'importance des normes de fait, non officielles, liée à la faible capacité des États à produire et à faire respecter des règles du jeu acceptées par tous. C'est par ailleurs, cette coexistence entre normes officielles et officieuses, publiques et privées, qui permet et nécessite une forte marge de négociation à certains niveaux.

Mais, au-delà de ces particularités, la pluralité des normes n'étant un phénomène ni spécifiquement africain, ni spécifiquement contemporain, il y a tout intérêt à adopter une approche historique et un horizon international. Il se pourrait que travailler en coopération sur de telles politiques publiques de réduction des inégalités, concerne également les sociétés « développées » qui affrontent, elles aussi, une montée discriminante des inégalités. Auquel cas, sans (re)tomber dans les utopies universalistes, il se pourrait qu'un tel champ politique permette de renouveler une séparation de type Nord/Sud qui marque encore trop fortement les politiques de coopération au développement.

Bibliographie

ACC/SCN, 1992, *Second report on the world nutrition situation. Volume I : Global and regional results*, Geneva, ACC/SCN c/o WHO.

ACC/SCN, 1993, *Second report on the world nutrition situation. Volume II : Country trends, Methods and Statistics*, Geneva, ACC/SCN c/o WHO.

ACC/SCN, 1997, *Nutrition and poverty*, Nutrition Policy paper 16, Geneva, ACC/SCN c/o WHO.

ACC/SCN, 1997, *Third report on the world nutrition situation*, Geneva, ACC/SCN c/o WHO.

ADAMS (D.), VON PISCHKE (J.D.), 1992, « Micro-enterprise Credit programs : Déjà Vu », *World Development*, n° 20, pp. 1463-1470.

ADDA (J.), 1996, *La mondialisation de l'économie* : Genèse t.1 ; Problèmes t. 2, Paris, La Découverte.

AFFOU (Y. S.), 1998, *Agriculture intra-urbaine en Côte d'Ivoire : les cultures et les acteurs*, Abidjan, Orstom, Centre de Petit-Bassam.

AG BENDECH (M.), CHAULIAC (M.), GERBOIN-REROLLE (P.), KANTE (N.), MALVY (J.M.D.), « Dévaluation du franc CFA et stratégies alimentaires des familles à Bamako (Mali) », *Cahiers Santé*, n° 7, pp. 361-371.

AHO (G.), LARIVIÈRE (S.), MARTIN (F.), 1997, *Manuel d'analyse de la pauvreté. Application au Bénin*, PNUD/Université nationale du Bénin/ Université Laval, Canada.

AKINDÈS (F.), 1991, « Restauration populaire et sécurité alimentaire à Abidjan », *Cahiers des sciences humaines*, Paris, Orstom, vol. 27, n° 1-2, pp. 169-183.

AKINDÈS (F.), 1995a, « Impacts de la dévaluation du franc CFA sur la consommation alimentaire à Abidjan », *Économies et Sociétés*, Grenoble, P.U.G, vol. 22, n° 3-4, pp. 91-110.

AKINDÈS (F.), 1995b, « Dévaluation et alimentation », *Les Cahiers de la recherche et développement*, Montpellier, Cirad, n° 40, pp. 24-42.

AKINDÈS (F.), 1998, *Les stratégies alimentaires des ménages en période de crise. Une observation des tendances trois ans après la dévaluation*, Insah/Prisas/Orstom/Université de Bouaké.

ANDERSON (D.), 1982, « Small Industry in Developing Countries : A discussion of issues », *World Development*, vol. 10, n° 11, pp. 913-948.

ANTOINE (Ph.) *et al.*, 1995, *les familles dakaroises face à la crise*, Dakar, Orstom/Ifan/Ceped.

ARCE (A.), LONG (N.), 1993, « Bridging to Worlds : An Ethnography of Bureaucrat-Peasant Relations in Western Mexico », *in* Hobart (M.) éd., *An Anthropological Critique of Development : The Growth of Ignorance*, pp. 179-208, London, Routledge.

ARYEETEY (E.), STEEL (W.F.), 1995, « Savings Collectors and Financial Intermediation in Ghana », *Savings and Development*, n° 2, pp. 191-212.

ASTORGA (L.), 1996, *El siglo de las drogas. Usos, percepciones y personajes*, México, Espasa.

ATTA (K.), 1994, « Pauvreté économique, gestion municipale et environnement des villes ivoiriennes : le cas de Man », *Cahiers de géographie tropicale*, Abidjan, n° 1, pp. 105-113.

AUSWÄRTIGES AMT, 1994, *Die Bundesrepublik Deutschlands und Afrika. Dokumentation 1990-1993*, Bonn, Reihe : Berichte und Dokumentationen.

BAKARY (T.D.), 1990, « Les élites africaines au pouvoir (problématique, méthodologie, état des travaux) », *Bibliographies du CEAN*, 2/3, IEP Bordeaux I.

BAKO-ARIFARI (N.) LAVIGNE-DELVILLE (P.), PERRIER (J.-M.), 1996. *Identification d'un projet de développement local dans l'Atacora (Bénin)*. Paris, Ministère de la Coopération.

BAKO-ARIFARI (N.), 1998, *De la résurgence et de la re-justification de la chefferie en contexte de démocratisation au Bénin et au Niger*, Working Papers on African Societies 25, Berlin, Das Arabische Buch.

BAKO-ARIFARI (N.), 2000, « Courtiers locaux du développement " en col blanc ". Le cas des cadres ressortissants dans le développement local de Kandi (Bénin) », *in* Bierschenk (T.), Chauveau (J-P.) & Olivier de Sardan (J-P.) éd., *Les courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris, Apad-Karthala.

BANEGAS (R.) et QUANTIN (P.), 1997, « Orientations et limites de l'aide française au développement démocratique », in *Revue canadienne d'études de développement*, n° spécial.

BANQUE MONDIALE, 1981, *Le développement accéléré en Afrique au Sud du Sahara, Programme indicatif d'action*, Washington, Banque mondiale.

BANQUE MONDIALE, 1989, *L'Afrique subsaharienne. De la crise à une croissance durable. Étude de prospective à long terme*, Washington, Banque mondiale.

BANQUE MONDIALE, 1994, *L'Ajustement en Afrique : réformes, résultats et chemin à parcourir*, Rapport de la Banque mondiale sur les politiques de développement, Washington, Banque mondiale.

BANQUE MONDIALE, 1997, *L'État dans un monde en mutation. Rapport sur le développement dans le monde*, Washington, Banque mondiale.

BARR (A.), 1998, « Do Smes Network for growth ? Conference on « Enterprise in Africa : Between Poverty and Growth », Edinburgh, may 1998.

BARRAGAN LOPEZ (E.), 1997, *Con un pié en el estribo. Formación y deslizamiento de las sociedades rancheras en la construcción del México moderno*, Zamora, El Colegio de Michoacán-Red Neruda.

BATES (R.-H.), 1981, *Markets and States in Tropical Africa. The Political Basis of Agricultural Policies*, Bereley, University of California Press.

BATES (R.-H.), 1995, « Social Dilemmas and Rational Individuals : an Assessment of the New Institutionalism », *in* Harriss (J.), Hunter (J.), Lewis (C-M.) éd., *The New Institutional Economics and Third World Deve-lopment*, pp. 27-48, London-New York, Routledge.

BAYART (J.-F.), 1989, *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard.

BAYART (J.-F.) dir., 1994, *La réinvention du capitalisme*, Paris, Karthala.

BAYART (J.-F.), 1996, *L'historicité de l'État importé*, Les Cahiers du Ceri, n° 15, Paris, CERI.

BAYART (J.-F.), 1997, « Bis repetita : la politique africaine de François Mitterrand de 1989 à 1995 », *in* Cohen (S.) éd., *Mitterrand et la sortie de la guerre froide*, pp. 251-294, Paris, Puf.

BAYART (J.-F.), ELLIS (S.), HIBOU (B.), 1997, *La criminalisation de l'État en Afrique*, Bruxelles, Editions Complexe.

BEATON (G.), KELLY (A.), KEVANY (J.), MARTORELL (R.), MASON (J.), 1990, *Appropriate uses of anthropometric indices in children : a report based on an ACC/SCN workshop*, Nutrition Policy Discussion Paper n° 7, Geneva, ACC/SCN c/o WHO.

BECKER (G.), 1974, A Theory of Social Interactions, *Journal of Political Economy*, nov-déc., vol. 82, n° 6, pp. 1063-1093.

BECKMAN (B.), 1992, « Empowerment or Repression ? The World Bank and the Politics of African Adjustment », *in* Gibbon (P.), Bangura (Y.), Ofstad (A.) éd., *Authoritarianism, Democracy and Adjustment. The Politics of Economic Reform in Africa*, pp. 83-105, Uppsala, Scandinavian Institute of African Studies.

BECKMAN (B.), 1993, « The Liberation of Civil Society : Neo-Liberal Ideology and Political Theory », *Review of African Political Economy*, n° 58, pp. 20-33.

BEHRMAN (J.), 1988, « The impact of economic adjustment programs », *in* Bell (D.) and Reich (M.), *Health, nutrition and economic crises : approaches to policy in the Third World*, pp. 103-144, Mass., Auburn House Publ. Co.

BENDA-BECKMANN (F. von), 1984, « Law out of context. A comment on the creation of traditional law discussion », *Journal of African Law*, vol. 28, n° 1-2, pp. 28-33.

BENZ (H.), 1996, « Gagnants et perdants », *Vivre Autrement*, numéro bilan, p. 6.

BERCHE (T.), 1998, *Anthropologie et santé publique en pays dogon*, Paris, Apad-Karthala.

BERGERON (R.), 1991, *Évolution des politiques d'habitat dans le tiers-monde, 1960-1989. Le cas d'Abidjan*, thèse (Ph.D), Université de Montréal.

BERH (E.), 1996, *Une Amérique qui fait peur*, Paris, Ed. Pocket.

BERRY (S.), 1993, *No Condition is Permanent. The Social Dynamics of Agrarian Change in Sub-Saharan Africa*, Madison, University of Wisconsin Press.

BERRY (S.), 1997, « Tomatoes, land and hearsay : Property and history in Asante in the time of structural adjustment », *World Development*, vol. 25, n° 8, pp. 1225-1241.

BERTRAND (M.), 1995, « Bamako, d'une république à l'autre », *Les annales de la recherche urbaine*, n° 66, pp. 40-51.

BIAGOTTI, (I.), 1997, *L'impact des bailleurs de fonds sur le mode de gouvernement en Afrique*, Thèse de doctorat, Paris, Ehess.

BIERSCHENK (T.), 1988, « Development Projects as Arenas of Negotia-tion for Strategic Groups. A Case Study from Benin », *Sociologia Ruralis*, vol. 28, n° 2-3, pp. 146-160.

BIERSCHENK (T.) & OLIVIER DE SARDAN (J.-P.) dir., 1998, *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala.

BIERSCHENK (T.), CHAUVEAU (J-P.) OLIVIER DE SARDAN (J.-P.), dir., 2000, *Les courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris, Apad-Karthala.

BIERSTEKER (T.J.), 1990, « Reducing the Role of the State in the Econo-my : A Conceptual Exploration of I.M.F. and World Bank Prescrip-tions », *International Studies Quarterly*, n° 34, pp. 477-492.

BIERSTEKER (T.J.), 1992, « The 'triumph' of neoclassical economics in the developing world : policy convergence and bases of governance in the international economic order », *in* Rosenau (J. N.) et Czempiel (E.O), *Governance without Government : Order and Change in World Politics*, pp. 102-131, Cambridge, Cambridge University Press.

BIRD, 1989, *Sub-saharan Africa : from crisis to sustainable growth*, Washington D.C.

BISILIAT (J.) éd., 1996, *Femmes du Sud, chefs de famille*, Paris, Karthala.

BIT, 1991, *Le dilemme du secteur informel*, rapport du Directeur Général, Conférence Internationale du Travail, 78e session.

BIT, 1993a, *Statistiques de l'emploi dans le secteur informel*, Rapport pour la XVe Conférence internationale des statisticiens du travail. Genève, 19-28 janvier 1993.

BIT, 1993b, *Rapport de la Conférence*, Rapport de la XVe Conférence internationale des statisticiens du travail, Genève, 19-28 janvier 1993.

BLANC-PAMARD (Ch.), 1997, *La moitié du quart ou l'amenuisement. Ménages et crise à Madagascar*, Communication à l'atelier « Ménages et crise », Marseille 24-26 mars.

BLOY (E.),1995, « Les tontines : une analyse financière », *in* Servet (J.-M.) éd., *Épargne et liens sociaux. Études comparées d'informalités financières,* pp. 105-118, Association d'économie financière et Uref.

BLUNDO (G.),1995, « Les courtiers du développement en milieu rural sénégalais », *Cahiers d'études africaines,* 137, XXXV-1, pp. 73-99.

BLUNDO (G.), 1998, *Élus locaux, associations paysannes et courtiers du développement au Sénégal. Une anthropologie politique de la décentralisation dans le sud-est du bassin arachidier (1974-1995),* Lausanne, Faculté des sciences sociales et politiques, Université de Lausanne (thèse de doctorat).

BMZ, 1995, *Entwicklungspolitik*, Journalisten-Handbuch, Bonn, Rapport.

BOISMENU (I. de), 1998, *Légitimité et stratégie des acteurs du secteur de l'eau se réclamant d'une représentativité collective. Conditions d'émergence des nouveaux acteurs et de diffusion de dynamiques locales*, Paris, Gret/« Programme Solidarité-Eau ».

BOOMGARD (J.), DAVIES (S.), HABBGLADE (S), MEAD (D.), 1992, « A subsector approach to small enterprise promotion and research », *World Development*, vol. 20, n° 2, pp. 199-212.

BOTZUNG (M.), 1996, « Dispositifs d'appui et financement de la petite entreprise », *Revue Tiers-Monde*, p. 145.

BOUJU (J.), 1998, *Approche anthropologique des stratégies d'acteurs et des jeux de pouvoirs locaux autour du service de l'eau à Bandiagara, Koro et Mopti,* Marseille, SHADYC/« Programme Solidarité-Eau » (février 1998).

BOUMAN (F.J.A.), 1995, « Rotating and Accumulating Savings and Credit Associations : A Development Perspective », *World Development*, n° 3, pp. 371-381.

BOURDIEU (P.), 1994, *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris, Seuil.

BOUY (M. J.) DASNIÈRE, LOUA (F.), 1998, « Organisations professionnelles agricoles et décentralisation : cas des groupements d'éleveuses et d'éleveurs en Haute-Guinée ouest (Guinée Conakry) », *in* Mongbo (R.) & Blundo (G.) dir., *Bulletin de l'Apad*, n° 16, pp. 83-97.

BOYER (R.), SAILLARD (Y.) dir., 1995, *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte.

BRATTON (M.), 1994, « International versus domestic pressures for " democratisation " in Africa », *MSU Working Paper*, n° 12.

BRAUDEL (F.), 1979, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme. XV^e-XVIII^e siècle*, Paris, A. Colin, 3 tomes.

BRICAS (N.), 1996, « L'effet de la crise sur l'alimentation des populations urbaines en Afrique », *in* Coussy (J.) et Vallin (J.) dir., *Crise et population en Afrique. Crise économique, politiques d'ajustement et dyna-*

miques démographiques, Les études du CEPED, n° 13, pp. 183-207, Paris, Ehess/Ined/ Insee/Orstom/Université Paris VI.

BRICAS (N.), 1996, « L'évolution des styles alimentaires » *in* Bosc (M. P.) *et al.* dir., *Le développement agricole au Sahel*, tome I, pp. 181-209, Cirad.

BRICAS (N.), VERNIER (P.), ATEGBO (E.), HOUNHOUIGAN (J.), MITCHIKPE (E.), N'KPENOU ETOUDO (K.), ORKWOR (G.), 1997, « Le développement de la filière cossettes digname en Afrique de l'Ouest », *Les Cahiers de la recherche-développement*, Montpellier, Cirad, n° 44, pp. 100-114.

BRUCE (J.) & (M.) FREUDENBERGER, 1992, *Institutional Opportunities and Constraints in African Land Tenure. Shifting from a « Replacement » to an « Adaptation » Paradigm*, Madison, Land Tenure Center.

BRUCE (J.), 1986, *Land Tenure Issues in Project Design and Strategies for Agricultural Development in Sub-Saharan Africa*, Madison, Land Tenure Center.

BRUCE (J.), 1989, *The Variety of Reform. A Review of Recent Experience with Land Reform and the Reform of Land Tenure with Particular Reference to the African Experience*, Paper presented for a conference on Human Rights in a Post-Apartheid South African Constitution, September 25-28, 1989, Columbia University.

BRUNETTI, KISUNKO and WEDER, 1997, « Economic Growth with 'Incredible' Rules : Evidence form a World Wide Private Sector Survey ». Background paper for 1997 World Development Report. Miméo.

BUCKLEY (G.), 1997, « Microfinance in Africa : is it either the problem or the solution ? », *World Development*, vol. 25, n° 7, pp. 1081-1093.

BURNSIDE, CRAIG And DOLLAR, 1997, *Aid Policies and Growth*, Policy Research Paper, World Bank.

CALLAGHY, (T.), 1984, *The State and Society Struggle : Zaire in Comparative Perspective*, New York, Columbia University Press.

CAMILLERI (J.L.), 1996, *La petite entreprise africaine, mort ou résurrection ?*, Paris, L'Harmattan.

CAMPBELL (B.-K.), 1996, « Débats actuels sur la reconceptualisation de l'État par les organismes de financement multilatéraux et l'USAID », *Politique africaine*, 1996, n° 61, pp. 18-28.

CAMPBELL (B.-K.), 1997, « Quelques enjeux conceptuels, idéologiques, et politiques autour de la notion de Gouvernance », in *Bonne Gouvernance et Développement en Afrique*, pp. 65-94, Institut africain pour la démocratie, Dakar.

CAMPBELL (B.-K.), 1997, « Reconceptualisation de l'État au Sud. Participation démocratique ou managérialisme populiste », *in* Crépeau (F.) dir., *Mondialisation des échanges et fonctions de l'État*, pp. 163-231, Bruxelles, Bruylant.

CAMPBELL, (B.-K.), 1998, « Les enjeux de la globalisation. Cinquante ans après la déclaration universelle de 1948 », *Le Courrier de l'UNESCO*, octobre, pp. 24-27.

CAMPBELL (B-K.), PARFITT (T.), 1995, « Virtual Adjustment : Whose Reality ? », *Review of African Political Economy*, n° 63, pp. 3-8.

CANEL (P.), DELIS (Ph.), GIRAD (Ch.), 1984, *Construire la ville africaine. Histoires comparées de chantiers d'habitation auto-produits à Douala et à Kinshasa*, Paris, Plan Construction et Habitat.

CARRIN (G.), POLITI (C.), 1998, *Exploring the health impact of economic growth, poverty reduction and public health expenditure*, MESD 18 Techn. Paper, Div. of Intensified Cooperation with Countries, Geneva, WHO.

CAUFIELD (C.), 1997, « Masters of illusion. The World Bank and the Poverty of Nations », *Bank Check Quaterly*, p.17.

CHANOCK (M.), 1998, *Law, Custom and Social Order,* Portsmouth/London, Heinemann/James Currey.

CHANOCK (M.), 1991, « Paradigms, policies and property. A review of the customary law of land tenure », *in* Mann (K.) & Roberts (R.) éds., *Law in Colonial Africa*, pp. 61-84, Portsmouth/London, Heinemann/James Currey.

CHARLICK, (R.), 1992, *The Concept of Governance and its Implications for AID's development assistance Program in Africa, Associates in Rural Development*, INC, Washinton DC.

CHARMES (J.), 1984, « Place et rôle du secteur non structuré dans la planification du développement et les politiques d'emploi en Tunisie. Annexe au rapport de la Banque mondiale » Tunisia Industrial Employment, 5564-TUN, June 1985.

CHARMES (J.), 1990, « Une revue critique des concepts, définitions et recherches sur le secteur informel » in *Nouvelles approches du secteur informel,* pp. 11-51, Paris, Ocde.

CHARMES (J.), 1995, « De l'économie traditionnelle à l'économie informelle : la réinvention d'une économie de subsistance en situation de crise et d'ajustement », *in* Latouche (S.) éd., *L'Économie dévoilée. Du budget familial aux contraintes planétaires*, pp. 144-159, Éditions Autrement, série Mutations, n° 159.

CHARMES (J.), 1996a, « Emploi, informalisation, marginalisation : l'Afrique dans la crise et sous l'ajustement », 1975-1995, *in* Coussy (J.) et Vallin (J.) éd., *Crise et population en Afrique*, Paris, Ceped.

CHARMES (J.), 1996b, « Progress in Measurement of Informal Sector Employment », *Regional Development Dialogue*, Spring 1996, special issue on « Two decades of informal sector studies : lessons learned », UN, Nagoya, Japan, vol. 17, n° 1.

CHARMES (J.), 1998a, « Progress in measurement of the informal sector : employment and share of GDP », in UN Statistics Division, *Handbook of National Accounting. Household Accounting : Experiences in the Use of Concepts and their Compilation*, vol. 1 Household Sector Accounts, pp. 171-188, New York.

CHARMES (J.) 1998b, *Contribution of Women Working in the Informal Sector in Africa : A Case Study*, UN Statistics Division, presented at the Delhi Group Meeting on Informal Sector Statistics, Ankara, 28-30 April 1998.

CHAUVEAU (J.-P.), 1994, « Participation paysanne et populisme bureaucratique. Essai d'histoire et de sociologie de la culture du développement », *in* Jacob, (J.-P.) & Lavigne-Delville (Ph.) dir., *Les associations paysannes en Afrique : organisation et dynamiques*, pp. 25-60, Paris, Apad/Karthala/Iued.

CHAUVEAU (J.-P.) (coord.), 1997, *La dynamique des sociétés rurales face aux projets participatifs de développement rural. Réflexions et propositions d'action à partir d'expériences d'Afrique de l'Ouest,* Rome, Fao, série « Participation populaire », n°11.

CHAVAGNEUX (C.), 1998, « Peut-on maîtriser la mondialisation ? Une introduction aux approches d'économie politique internationale », *Économies et Sociétés*, série P « Relations économiques internationales », vol. 34, n° 4, pp. 25-68.

CHERIGNY (B.), 1987, « Essai de réflexion conceptuelle sur les notions de sous-administration et de maladministration », *Revue de droit des pays d'Afrique PENANT.*

CHIBBER (A.), 1997, *Institutions, the State and Development Outcomes*, Draft Discussion Paper, texte préliminaire préparé pour la conférence de la Banque mondiale « Evaluation and Development : The Institutional Dimensions » Washington, 1-2 avril.

CHRISTEN (R.P)., 1994, « Crédit formel pour emprunteurs informels, leçons à tirer des prêteurs informels », *in* Adams (D. A.) et Fitchett (D. A.), *Finance informelle dans les pays en développement*, pp. 325-336, P.U.L.

COCHET (H.), 1993, *Des barbelés dans la Sierra. Origines et transformations d'un système agraire au Mexique*, Paris, Orstom.

COLLIER (P.), 1991, « Africa's External Economic Relations : 1960-90 », *African Affairs*, n° 90, pp. 339-356.

COMAROFF (J.) & ROBERTS (S.), 1981, *Rules and Processes. The Cultural Logic of Dispute in an African Context*, Chicago, University of Chicago Press.

CONTAMIN (B.), 1997, « Entreprises publiques et désengagement de l'État en Côte d'Ivoire. A la recherche des privatisations », *in* Contamin (B.) et Memel-Fotê (H.) éds., *Le modèle ivoirien en questions. Crises, ajuste-ments, recomposition*, pp.89-107, Paris, Karthala/Orstom.

CONTAMIN (B.), FAURÉ (Y.-A.), 1990, *La bataille des entreprises publiques en Côte d'Ivoire. L'histoire d'un ajustement interne*, Paris, Karthala/Orstom.

COPANS (J.), 1995, « Le débat kenyan », *in* Ellis (S.), Fauré (Y.-A.), *Entreprises et entrepreneurs africains*, pp. 105-113, Paris, Karthala/Orstom.

COTTEREAU (A.), 1992, « Esprit public et capacité de juger », *Pouvoir et Légitimité. Figures de l'espace public*, Raisons pratiques, n° 3, pp. 239-274.

COURADE (G.), 1994, *Le village camerounais à l'heure de l'ajustement*, Paris, Karthala.

COURADE (G.), 1996, « La banalisation de l'insécurité alimentaire en Afrique subsaharienne », *Aménagement et Nature*, n° 123, pp. 73-80.

COURADE (G.) éd., 2000, *Le désarroi camerounais : l'épreuve de la mondialisation,* Paris, Karthala.

COUSSY (J.), 1991, « Économie et politiques de développement », in Coulon (C.), Martin (D-C.) éd., *Les Afriques politiques,* pp. 123-139, Paris, La Découverte.

COUSSY (J.), 1994, « Les ruses de l'État minimum », *in* Bayart (J.-F.) dir., *La réinvention du capitalisme*, pp. 226-248, Paris, Karthala.

CROZET (Y.), 1991, *Analyse économique de l'État*, Paris, Armand Colin.

DALOZ (J.-P.) et QUANTIN (P.), dir., 1997, *Transitions démocratiques africaines. Dynamiques et contraintes*, Paris, Karthala.

DARBON (D.), *Administration et société : l'illusion d'une administration asociale*, Bordeaux, Cean.

DAVIRON (B.), LOSCH (B.), 1997, *Quelles stratégies sectorielles agricoles pour l'aide publique française ? Réflexions à partir des secteurs café-cacao africains*, Paris, Notes et études n° 60, Caisse française de développement.

DEATON (A.), 1997, *The Analysis of Household Surveys. A Microeconometric Approach to Development Policy*, World Bank, Johns Hopkins University Press.

DEBLOCK (C.), BRUNELLE (D.), 1998, *Globalisation et nouveaux cadres normatifs. Le cas de l'Accord multilateral sur les investissements*, Groupe de Recherche sur l'intégration continentale, Université du Québec à Montréal, Cahiers de recherche 98-2, multigr.

DEININGER (K.), SQUIRE (L.), 1996, A New Data Set Measuring Income Inequality, *The World Bank Economic Review*, vol. 10, n° 3, pp. 565-591.

DELER (J.-P),. FAURÉ (Y.-A.), PIVETEAU (A.), ROCA (P.-J.) éd., 1998, *ONG et Développement. Société, Économie, Politique*, Paris, Karthala.

DELISLE (H.), 1995, « Évaluation quantitative et qualitative de la sécurité alimentaire des ménages », *Cahiers Agricultures*, n° 4, pp. 91-100.

DEMERY (L.), WALTON (M.), 1997, *Are Poverty and Social Targets for the 21st Century Attainable ?*, texte préparé pour le DAC/Development Centre Seminar de l'Organisation de Coopération et de Développement économiques sur « Key Elements in Poverty Reduction Strategies », Paris, Ocde, 4-5 décembre 1997.

DESSING (M.), 1990, *Support for microenterpises : lessons for subsaharan Africa*, WBTP n° 122, Africa Technical Department series.

DEVAUTOUR (P.), 1997, *L'activité traditionnelle de consultation juridique dans la région du Trarza. Introduction à la lecture de dix manuscrits mauritaniens contemporains*, Mémoire de DEA de droit, Université de Perpignan.

DIA (D.), 1995, « Tontines africaines en France et frustration financière », *in* Servet (J.-M.) éd., *Épargne et liens sociaux. Études comparées d'informalités financières*, Association d'économie financière et Uref, pp. 241-261.

DIAGANA (B.), REARDON (T.), 1998, *Impacts de la dévaluation du franc CFA sur la consommation en milieu urbain : résultats d'enquêtes menées au Sénégal*, miméo, Isra/Msu/Prisas, Michigan.

DOLLFUS (O.), 1990, « Le système Monde » *in* Brunet (R.), Dollfus (O.) éd., *Mondes nouveaux*, Géographie universelle, pp. 273-529, Paris/ Montpellier, Hachette/Reclus.

DOZON (J.-P.), 1995, *La cause des prophètes. Politique et religion en Afrique contemporaine*, Paris, Le Seuil.

DRINKWATER (M.), 1992. « Visible Actors and Visible Researchers : Critical Hermeneutics in an Actor-Oriented Perspective », *Sociologia Ruralis*, vol. 32, n° 4, pp. 367-388.

DROMAIN (M.) 1995, « Un adage à l'épreuve des faits : la place des femmes dans les tontines au Sénégal », *in* Servet (J.-M.) éd., *Épargne et liens sociaux. Études comparées d'informalités financières*, Association d'écono-mie financière et Uref, pp. 121-139.

ELBOW (K.), 1996, *Legislative Reform, Tenure and Natural Resource Management in Niger. The New Rural Code*, Madison, Land tenure Center.

ELLIS (S.), FAURÉ (Y.-A.) (éds), 1995, *Entreprises et entrepreneurs africains*, Paris, Karthala/Orstom.

ENGBERG-PEDERSEN (L.), 1997, « Institutions Contradictions in Rural Development », *The European Journal of Development Research*, vol. 9, n° 1.

ERDMAN, (G.), 1994, « Menschenrechte und Entwicklungspoitik », *Afrika Süd*, n° 5, pp. 36-37.

ESSAMA-NSSAH, 1997, « Impact of Growth and Distribution on Poverty in Madagascar », *The Review of Income and Wealth*, vol. 43, n° 2, pp. 239-252.

ESTEBE (Ph.), 1998, « A quoi sert le travail social ? », *Esprit* (mars-avril 1998).

FAO & OMS, 1992, *Nutrition et développement, une évaluation d'ensemble*, Conférence internationale sur la nutrition, Rome, Fao.

FAO, 1996, *La sixième enquête mondiale sur l'alimentation*, Rome, Fao.

FAURÉ (Y.-A.), 1994, « Les politiciens dans les entreprises en Côte d'Ivoire : investisseurs ou courtiers ? », *Politique africaine*, n° 56, pp. 26-40.

FAURÉ (Y.-A.), MÉDARD (J.-F.) éds., 1982, *État et bourgeoisie en Côte d'Ivoire*, Paris, Karthala.

FERGUSON (A.), DERMAN (B.), MKANDAWIRE (R.), 1993. « The New Development Rhetoric and Lake Malawi », *Africa*, vol. 63, n° 1, pp. 1-18.

FERGUSON (J.) 1994, *The Anti-Politics Machine. « Development », Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis : University Press of Minnesota.

FISYI (C. F.), 1990, « Le monopole juridictionnel de l'État et le règlement des affaires de sorcellerie au Cameroun », *Politique africaine*, n° 40, pp. 60-71.

FRISCHTAK, (L.), 1994, *Governance Capacity and Economic Reform in Developing Countries*, World Bank, Technical Paper n° 254, Washington DC.

FRONGILLO (E.), de ONIS (M.), HANSON (K.), 1997, « Socioeconomic and demographic factors are associated with worldwide patterns of stunting and wasting of children », *The Journal of Nutrition*, n° 127, pp. 2302-2309.

FUES (T.), 1994, « Vom Ende der Entwicklungspolitik : Eine Blick auf 12 Jahre CSU Herrschaft im BMZ », *Blätter des IZW3W*, n° 200, pp. 50-53.

GALANTER (M.), 1981, « Justice in many rooms. Courts, private ordering and indigenous law », *Journal of Legal Pluralism*, n° 19, pp. 1-47.

GESCHIERE (P.), 1995, *Sorcellerie et politique en Afrique. La viande des autres*, Paris, Karthala.

GIRAUD (P.-N.), 1996, *L'inégalité du monde. Économie du monde contemporain*, Paris, Gallimard.

GLASER (B.G.), STRAUSS (A.), 1967, *The Discovery of Grounded Theory : Strategies for Qualitative research*, Hawthorne, Aldine de Gruyter.

GOLDMAN, (R.), 1988, « The democratic mission : a brief history », in Goldman (R.) and Douglas, *Promoting Democracy : Opportunities and Issues*, pp. 1-24, Praeger/CSDI, Washington DC.

GOMEZ (P.-Y.), 1997, « Informations et conventions : le cadre du modèle général », *Revue française de gestion*, n° 112, janv-févr, pp. 64-76.

GRANT (W.), 1994, *A review of donor-Funded Projects in support of Micro and Small-scale Enterprises in West Africa*, Gemini Technical Report n° 54, Bethesda, MD : Development Alternatives, Inc.

GRÉGOIRE (E.), LABAZÉE (P.) dir., 1993, *Grands commerçants d'Afrique de l'Ouest. Logiques et pratiques d'un groupe d'hommes d'affaires contemporains*, Paris, Karthala.

GRIERSON (J.), MEAD (D.), 1995, *Business linkages in Zimbabwe : Concept, Practice, and Stratégies*, Gemini Working Paper n° 49.

GRIERSON (J.), MEAD (D.), MOYO (S.), 1997, « Business linkages in Zimbabwe : Helping to shape Win-Win Economic Structure », *Development in Practice*, vol. 7, n° 3.

GRILLO (R.D.), STIRRAT (R.L.) (éds.), 1997, *Discourses of Development. Anthropological Perspectives*, Oxford, Berg.

GRINDLE (M.-S.), 1989, *The New Political Economy : Positive Economics and Negative Politics*, Cambridge, Development Discussion Paper n° 311, Harvard Institute for International Development.

GROOTAERT (C.), 1996, *Réformes économiques et analyse de la pauvreté : l'expérience de la Côte d'Ivoire*, Paris, L'Harmattan.

GRÜNEWALD (F.), 1997, *Entre urgence et développement : pratiques humanitaires en question,* Paris, Karthala.

GUEDENEY (A.), 1998, « Les déterminants précoces de la résilience », *in* Cyrulnik (B.) éd., *Ces enfants qui tiennent le coup*, pp. 13-26, Revigny-sur-Ornain, Édition Hommes & Pespectives.

HABBGLABE (S.), LIEDHOLM (C.), MEAD (D.), 1990, « The effects of policy and policy reforms on non-agricultural enterprises and employment in developing countries : a review of past experiences », *in* Stewart (F.), Thomasn (H.) and De Wolde (T.), 1990, *The Other Policy*, London, Intermediate Technology Publications.

HABBGLADE (S.), MEAD (D.), 1998, « An Overview of Policies and Programs for promoting Growth of the Rural Nonfarm Economy ».

HABERMAS (J.), 1996, *Between Facts and Norms. Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge, Polity Press.

HARRISS (J.), HUNTER (J.), LEWIS (C.-M.) éds., 1995, *The New Institutional Economics and Third World Development*, London/New York, Routledge.

HART (H.L.A.), 1961, *The Concept of Law*, Oxford, University Press.

HEINZ, (W.S.), 1993, « Human Rights in German Foreign and Development Policy », *in* Tetzlaff (R.) éd., *Human Rihgts and Development, German and International Comments and Documents*, Hamburg, EINE Welt, pp. 97-121.

HENRY (A.), TCHENTE (G.-H.) et GUILLERMÉ-DIEUMEGARD (P), 1991, *Tontines et banques au Cameroun. Les principes de la Société des amis*, Paris, Karthala.

HENRY (A.), 1995, « Quand donc les experts partiront-ils ? », Paris, *Annales des Mines*, juin.

HIBOU (B.), 1996, *L'Afrique est-elle protectionniste ? Les chemins buissonniers de la libéralisation extérieure*, Paris, Karthala.

HIBOU (B.), 1997, « Le capital social de l'État falsificateur ou les ruses de l'intelligence économique », *in* Bayart (J.-F.), Ellis (S.), Hibou (B.), *La criminalisation de l'État en Afrique*, pp. 105-158, Bruxelles, Editions Complexe.

HIBOU (B.), 1998a, « Banque mondiale : les méfaits du catéchisme économique. L'exemple de l'Afrique subsaharienne », *Esprit*, août 1998, pp. 98-140.

HIBOU (B.), 1998b, « Économie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique subsaharienne. Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire », *Les Études du Ceri*, Paris, n° 39.

HIRSCH (P.), 1989, « The State in the Village : Interpreting Rural Development in Thailand », *Development and Change*, vol. 20 , n° 1, pp. 33-56.

HIRSCH (R.), 1990, « Ajustement structurel et politiques alimentaires », *Politique africaine*, n° 37, pp. 17-32.

HIRST (P.), THOMPSON (G.), 1996, *Globalization in Question*, Cambridge, Polity Press, Oxford, Blackwell Publishers Ltd.

HOURS (B.), 1996, « ONG et développement du nord et des suds », *in* : *Colloque CNRS/ORSTOM*, Talence (novembre 1996).

HOURS (B.), 1998, *L'idéologie humanitaire*, Paris, L'Harmattan.

HUMPHREY (J.), SCHMITZ (H.), 1996, « The triple C approach to local industrial policy », *World Development*, vol. 24, n° 12.

HYDEN (G.), 1992, « Gouvernance et étude de la politique », *in* Hyden (G.) et Bratton (M.) éds., *Gouverner l'Afrique. Vers un partage des rôles*, Paris, Linne Rienner, Nouveaux Horizons.

ILIFFE (J.), 1983, *The Emergence of African Capitalism*, Londres, MacMillan.

JACOB (J.-P.), 1998, « L'enlisement des réformes de l'administration locale en milieu rural africain. La difficile négociation de la décision de décentraliser par les États et les intervenants externes », Bako-Arifari (N.) & Laurent (P.-J.) dir., pp. 119-137, *Bulletin de l'Apad,* n° 15.

JAGLIN (S.), 1995, *Gestion urbaine partagée à Ouagadougou : pouvoir et périphérie (1993-1991)*, Paris, Orstom-Karthala.

JEAN (F.), 1997, « Le triomphe ambigu de l'aide humanitaire », *Revue Tiers monde* (août-septembre 1997).

JEANS (A.), 1998, *Technology, NGOs and Small Enterprise : Securing Livelihoods through Technical Change*, Conference on « Enterprise in Africa : Between Poverty and Growth », Edinburgh, may 1998.

JENNINGS (J.), GILLESPIE (S.), MASON (J.), LOTFI (M.), SCIALFA (T.), 1991, *Managing successful nutrition programmes*, Nutrition Policy Discussion Paper n° 8, Geneva, ACC/SCN c/o WHO.

JOBERT (B.), MULLER (P.), 1987, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.

JOLLY (R.), CORNIA (G.), 1984, *The impact of world recession on children : a study prepared for UNICEF*, Oxford, Pergamon Press.

KANE-DEVAUTOUR (K.), 1997, *Logiques sociales et pratiques informelles et leurs implications pour les programmes d'appui aux systèmes d'approvisionnement et de distribution alimentaires des villes de l'Afrique francophone*, Rome, Fao.

KENNEDY (P.), 1988, *African Capitalism : The Struggle for Ascendancy*, Cambridge, Cambridge University Press.

KILBY (P.), 1979, « Evaluating Technical Assistance », *World Development*, vol. 7, n° 3.

KOBO (P. C.), 1988, « La protection juridique des sites, monuments et paysages urbains en Côte d'Ivoire », *Annales de l'Université d'Abidjan*, série Droit, T. IX, pp. 305-353.

KOUROUMA (A.), 1970, *Les soleils des indépendances*, Paris, Seuil.

KRUGMAN (P.-R.), 1998, *La mondialisation n'est pas coupable. Vertus et limites du libre-échange*, Paris, La Découverte.

KUHNE, (W.), 1992, « Demokratisierung in Vielvoelkerstaaten unter schleschten wirtschaftlischen Bedingungen », *Nord-Süd Aktuel*, vol. 7, n° 2, pp. 290-301.

KUZNETS (S.), 1955, « Economic Growth and Income Inequality » *American Economic Review*, n° 65, pp. 1-28.

KWAMÉ NKRUMAH, 1964, *Le consciencisme*, Paris, Payot.

LAURENT (P.-J.) 1993. « Un " mâle " nécessaire pour le programme de la fédération Wend-Yam (Burkina Faso) », *Bulletin de l'APAD*, n° 6, pp. 19-24.

L'HÉRITEAU (M.-F.), 1982, « Endettement et ajustement structurel : la nouvelle canonnière », *Revue Tiers Monde*, vol. 28 , n° 91, pp. 517-548.

LACHAUD (J.-P.), 1996, *Croissance économique, pauvreté et inégalité des revenus en Afrique subsaharienne : analyse comparative*, Bordeaux, Centre d'économie du développement.

LACHAUD (J.-P.), 1998, *Pauvreté et choix méthodologiques : le cas de la Mauritanie*, Bordeaux, Centre d'économie du développement.

LAFAY (G.), 1996, *Comprendre la mondialisation*, Paris, Economica.

LE BRIS (É.), 1998, *Alimentation en eau potable dans les quartiers périurbains et les petits centres*, Paris, Gret/« Programme Solidarité-Eau », séminaire final de restitution, Ouagadougou, mai 1998.

LELART (M.), 1993, « Tontines, innovations et développement », *in* Ponson (B.) et Schaan (J.L.) éd., *L'esprit d'entreprise. Aspects managériaux dans le monde francophone*, pp. 369-382, Uref et John Libbey Eurotext.

LELART (M.), 1994, « Le rôle des tontines » *in* Arellano (R.), Gasse (Y.) et Vernia (G.) éd., *Les entreprises informelles dans le monde*, pp. 285-302, Québec, Presses de l'Université Laval.

LELART (M.), 1996, « La nouvelle loi sur les mutuelles d'épargne et de crédit dans les pays d'Afrique de l'Ouest : la loi PARMEC de l'UEMOA », *Mondes en Développement*, n° 94, pp. 57-69.

LELART (M.), 1999, « L'évolution de la finance informelle au Bénin », in Lelart (M.) éd., *Finance informelle et financement du développement*, pp. 17-39, Uref.

LE MEUR (P.-Y.), 1995, « Le palmier vu d'en bas. État, paysanneries et pouvoirs locaux au sud-Bénin », *Politique africaine*, n° 59, pp. 82-101.

LE MEUR (P.-Y.), ADJINACOU (C.), 1998, « Les pouvoirs locaux à Gbanlin (Zou) entre migration, commerce et religion », *in* Bierschenk, (T.) & Olivier de Sardan (J.-P.) dir., *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, pp.121-166, Paris, Karthala.

LE MEUR (P.-Y.), 2000, « Courtage en développement et champ du pouvoir local au sud-Bénin », *in* Bierschenk (T.), Chauveau (J.-P.) & Olivier de Sardan (J.-P.) dir., *Les courtiers locaux du développement*, Paris : APAD-Karthala.

LENTZ (C.), 1988, « Why the Most Incompetent are on the Village Council. Development Projects in an Indian Village in Ecuador », *Sociologia Ruralis*, vol. 28, n° 2-3, pp. 199-215.

LE PAPE (M.), 1986, « Les déscolarisés d'Abidjan entre 1976 et 1986 », *Politique africaine*, n° 24, pp. 104-112.

LE PAPE (M.), 1997, *L'énergie sociale à Abidjan. Économie politique de la ville en Afrique noire. 1930-1995*, Paris, Karthala.

LE ROY (É.), 1985, « Local law in black Africa. Contemporary experiences of folk law facing state and capital in Senegal and some other countries », *in* Allott (A.) & Woodmann (G. R.) éds., *People's Law and State Law*, pp. 253-61, Dordrecht.

LÉONARD (É.), 1995, *De vaches et d'hirondelles. Grands éleveurs et paysans saisonniers au Mexique*, Paris, Orstom.

LÉONARD (É.), 1997, « Transformations et reproduction d'un système agraire pionnier en Côte d'Ivoire. Après la forêt, quelle agriculture ? », *in* Blanc-Pamard (C.) et Boutrais (J.) éds., *Thème et variations. Nouvelles recherches rurales au Sud*, pp. 63-88, Paris, Orstom.

LÉONARD (É.), 1998, « Crise des économies de plantation et trafic de cannabis en Afrique de l'Ouest : les cas ivoirien et ghanéen » *Autrepart*, n° 8, pp. 79-99.

LESPES (J.L), 1991, « Les informalités tontinières, traditions et innovations », *in* Lelart (M.) éd., *La tontine, pratique financière informelle dans les pays en voie de développement*, pp. 323-346, Uref/John Libbey Eurotext.

LEYS (C.), 1996, *The Rise and Fall of Development Theory*, Nairobi, EAEP/Bloomington, Indiana University Press, London, James Currey.

LIPIETZ (A.), 1985, *Mirages et miracles. Problèmes de l'industrialisation dans le tiers monde*, Paris, La Découverte.

LOEWENSON (R.), 1993, « Structural adjustment and health policy in Africa », *International Journal of Health Services*, n° 23, pp. 717-730.

LONG (N.) éd., 1989, *Encounters at the Interface. A Perspective in Social Discontinuities in Rural Development*, Wageningen, The Agricultural University of Wageningen.

LONG (N.), VAN DER PLOEG (J.), 1989, « Demythologizing Planned Intervention : An Actor Perspective », *Sociologia Ruralis,* vol. 29, n° 3-4, pp. 227-249.

LONG (N.), LONG (A.) éds. 1992, *Battlefields of Knowledge. The Interlocking of Theory and Practice in Social Research and Development.* London, Routledge.

LOSCH (B.), LAUDIE (N.), VARLET (F.), RUF (F.), 1997, *Politiques publiques et agriculture. Une mise en perspective des cas mexicain, camerounais et indonésien*, Montpellier, Cirad.

LOSCH (B.), 1999, *Le complexe café-cacao de le Côte d'Ivoire. Une relecture de la trajectoire ivoirienne*, thèse de doctorat, Université de Montpellier I.

LOSSER, (A.), 1992, « La stratégie du développement dans la pensée et la politique économique allemandes », *Mondes en développement*, tome XX, n° 77-78, pp. 177-189.

LUND (C.), 1997a, « Legitimacy, land and democracy in Niger », *Review of African Political Economy* , n° 71, pp. 99-112.

LUND (C.), 1997b, *Land Disputes and State, Community and Local Law in Burkina Faso*, Iied Drylands Issue Paper, n° 70.

LUND (C.), 1998, *Law, Power and Politics in Niger. Land Struggles and the Rural Code*, Hamburg, LIT Verlag.

MANCHESTER GUARDIAN WEEKLY, July 6, 1997, « World Bank in surprise policy U-turn » by Charlotte Denny, p.19.

MIHEVC (J.), 1995, *The Market Tells Them So. The World Bank and Economic Fundamentalism in Africa*, Zed Press, London and Third World Net-work, Penang, Malaysia.

MOSLEY (P.), HARRIGAN (J.), TOYE (J.), 1991, *Aid and Power. The World Bank and Policy-based Lending*, vol. 1, Analysis and policy proposals, London, Routledge.

MACPHERSON (M.), 1995, « The hazards of small firms in Southern Africa », *The Journal of Development Studies*, vol. 32, n° 1, pp. 31-54.

MACPHERSON (M.), 1996, « Growth of micro and small enterprises in Southern Africa », *The Journal of Development Economics*, vol. 48, n° 1, pp. 253-277.

MAHIEU (F.-R.) et RAPOPORT (H.), 1998, *Altruisme : Analyses économiques*, Paris, Economica.

MAHIEU (F.-R.), 1989, *Les fondements de la crise économique en Afrique*, Paris, L'Harmattan.

MAHIEU (F.-R.), 1995, « Les stratégies individuelles face à la pauvreté : Côte d'Ivoire versus Burundi », Hugon (Ph.), Pourcet (G.), Quiers-Valette (S.) dir., *L'Afrique des incertitudes*, pp. 118-141, Paris, PUF.

MAILLARD (J.) (de) Coord., 1998, *Un monde sans loi. La criminalité financière en images*, Paris, Stock.

MAIRE (B.), DELPEUCH (F.), 1998, *Évolution comparée des situations nutritionnelles à Pikine et à Brazzaville après 10 ans de crise*, Communication à l'atelier « Ménages et crise », Marseille 24-26 mars.

MAKAYA (A.), 1995, « Stratégie alimentaire des ménages congolais face à la crise », *Rupture*, Juillet-Août-Sept, pp. 231-241.

MALHOTRA (M.) SANTER (J.), 1994, *Towards more cost-effective non-financial assistance : case studies in subsector-based MSE development*, Gemini Working Paper n° 49, Bethesda, MD : Development Alternatives Inc.

MANOR (J.), 1991, *Rethinking Thirld World Politics*, London/New York, Longmans.

MANU (G.), 1998, *Enterprise Development in Africa : Strategies for Impact and Growth*, Conference on « Enterprise in Africa : Between Poverty and Growth », Edinburgh, may 1998.

MARCHAND, (Y.), 1996, *Une urgence : l'afro-réalisme. Pour une nouvelle politique de l'entreprise en Afrique subsaharienne*, Paris, La Documentation française.

MARCHESIN (P.), 1992, *Tribus, ethnies et pouvoir en Mauritanie*, Paris, Karthala.

MARIE (A.) *et al.*, 1997, *L'Afrique des individus. Itinéraires citadins dans l'Afrique contemporaine*, Paris, Karthala.

MARIE (A.), 1997, « Du sujet communautaire au sujet individuel », *in* Marie (A.) *et al.*, *L'Afrique des individus*, pp. 53-110, Paris, Karthala.

MARIE (A.), 1997, « Avatars de la dette communautaire : crise des solidarités, sorcellerie et procès d'individualisation (itinéraires abidjanais) », *in* Marie (A.) éd., *L'Afrique des individus*, pp. 249-328, Paris, Karthala.

MARTIN-PRÉVEL (Y.), 1997, *Évolution de l'état nutritionnel et de l'alimentation de complément du jeune enfant à Brazzaville. Une étude compa-rative avant/après dévaluation du franc CFA*, Communication à l'atelier « Ménages et crise », Marseille 24-26 mars.

MAYOUKOU (C.), 1994, *Le système des tontines en Afrique. Un système bancaire informel*, Paris, L'Harmattan.

MAYOUKOU (C.), 1997, « Intermédiation financière : proximité et confiance », *in* Bernoux (P.) et Servet (J.-M.) éd., *La construction sociale de la confiance,* pp. 219-234, Montchrestien.

Mc MICHAEL (P.), 1996, *Development and Social Change. A Global Perspective*, London/New Delhi/Pine Forge Press, Thousand Oaks.

MEAD (D.), 1994, « The contribution of small enterprises to employment growth in southern and Eastern Africa », *World Development*, vol. 22, n° 12, pp. 1881-1894.

MEAD (D.), 1998, *Mse's tackle both poverty and growth (but in differing proportions)*, conference on « Enterprise in Africa : Between Poverty and Growth », Edinburgh, may 1998.

MEAD (D.), LIEDHOLM (C.), 1998, « The dynamics of micro and small enterprises in developing countries », *World Development*, vol. 26, n° 1, pp. 61-74.

MÉDARD (J.-F.), 1990, « L'État patrimonial », *Politique africaine*, n° 39, pp. 25-36.

MÉDARD (J.-F.) éd., 1991, *États d'Afrique noire. Formations, mécanismes et crise*, Paris, Karthala.

MENY (Y.), THOENIG (J-C.), 1989, *Politiques publiques*, Paris, PUF, collection Thémis.

MERRY (S.M.), 1998, « Legal pluralism », *Law & Society Review*, vol. 22, n° 5, pp. 869-896.

MIGDAL (J.), 1988, *Strong Societies and Weak State. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton NJ, Princeton University Press.

MIHEVC, (J.), 1995, *The Market Tells Them So. The World Bank and Economic Fundamentalism in Africa*, Zed Press, London and Third World Network, Penang, Malaysia

MONNIER (T.), CHAULIAC (M.), 1994, « L'alimentation de rue et l'écolier bamakois », *L'enfant en milieu tropical*, n° 213, pp. 40-51.

MOORE (S.F.), 1986, *Social Facts and Fabrications. 'Customary' Law on Kilimanjaro 1880-1980*, Cambridge, Cambridge University Press.

MOORE (S.F.), 1998, « Changing African land tenure : Reflexions on the incapacities of the state », *in* Lund (C.) éd., *Development and Rights. Negotiating Justice in Changing Societies*, pp. 33-49, London, Frank Cass.

MOSS, (T.J.), 1995, « US Policy and Democratisation in Africa : the Limits of Liberal Universalism », *The Journal of Modern African Studies*, vol. 33, n° 2, pp. 189-209.

MULLER (P.), 1990, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, collection « Que sais-je ? », n° 2534.

NATIONS UNIES, HAUT COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME, 1996, *Opération sur le terrain au Rwanda. Gacaca, le droit coutumier au Rwanda. Rapport final de la première phase d'enquête sur le terrain*, Kigali, 31.01.96, Rapport final de la deuxième phase d'enquête sur le terrain, Kigali, 30.06.96.

NAUDET (J.-D.), 1994, « Une analyse du degré d'ouverture internationale », *Économie internationale*, 58.

NAUDET (J.-D.), 1996, *Trouver des problèmes aux solutions : introduction à un diagnostic critique des méthodes et des instruments de l'aide au Sahel,* Paris, Club du Sahel.

NDIONE (E. S.), 1995, *L'économie urbaine en Afrique. Le don et le recours*, Paris, Karthala/Enda/Graf Sahel.

NELSON, (J.M.), 1992, « Beyond Conditionnality : Foreign Aid and the Changing Gobal Agenda », *Harvard International Review*, pp. 4-7 et 61-65.

NGAIDO (T.), 1996, *Redefining Boundaries of Control : Post-Colonial Tenure Policies and Dynamics of Social and Tenure Change in Western Niger*, Ph.D dissertation, Madison, University of Madison.

NORTH (D-C.), 1990, *Institutions, Institutionnal Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

NOWAK (M.), 1986, *Nouvelles approches en matière d'épargne et de crédit rural pour l'Afrique subsaharienne*, Paris, Caisse centrale de coopération économique, Notes et études, n°5.

NTAMPAKA (C.), 1995, « Le retour à la tradition dans le règlement des différends : le "gacaca" », *Dialogue*, n° 186.

OCDE, 1997, *Étude synthétique des évaluations ONG : méthodologie et impact des actions*, Paris, OCDE/CAD.

ODOUNFA (A.), AKINDÈS (F.), 1991, « La population sous-alimentée d'Abidjan. Crise économique et alimentaire », *Cahiers des sciences humaines*, Paris, Orstom, vol 27, n° 1-2, pp. 217-234.

OLIVIER DE SARDAN (J.-P.), 1995, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, APAD/Karthala.

OLIVIER DE SARDAN (J.-P.), 1996, « L'économie morale de la corruption », *Politique Africaine*, n° 63, pp. 97-116.

OMAN (C.), 1994, *Globalisation et régionalisation : quels enjeux pour les pays en développement*, Paris, Ocde.

OMIMAMI (C.), 1986, *Le tiers monde dans la crise*, Paris, La Découverte.

OMS, 1995, *Utilisation et interprétation de l'anthropométrie. Rapport d'un comité OMS d'experts*, Genève, OMS, Série de Rapports Techniques, n° 854.

ORI (B.), 1997, « Crise, gestion municipale et participation populaire ou jeux de pouvoirs dans la ville », *in* Contamin (B.) et Mémel-Fotê (H.) éd., *Le modèle ivoirien en questions*, pp. 417-428, Paris, Karthala-Orstom.

ORSTOM/CNRS, *ONG et développement : du nord aux suds*, Colloque CNRS/ORSTOM-Regards, Talence, novembre 1996.

ORSTOM, 1998, *Les familles africaines dans la crise : faut-il modifier les politiques publiques ?*, Paris, Orstom.

PAGE (J.), STEEL (W.), 1984, *Small Enterprise Development : Economic issues from African Experience*, WBTP, n° 26, Washington, DC, The World Bank.

PAGE (J.-M.), STEEL (W. F.), 1986, *Le développement des petites entreprises : questions économiques tirées du contexte africain*, Washington, Banque mondiale.

PAINTER (T.), SUMBERG (J.), PRICE (T.), 1994, « Your *Terroir* is my 'Action Space' : Implications of Differentiation, Mobility and Diversification for the *Approche Terroir* in Sahelian West Africa », *Africa*, Vol. 64, n° 4, pp. 447-464.

PARK (M.), 1996, *Voyage dans l'intérieur de l'Afrique*, Paris, La Découverte.

PAUGAM (S.), 1996, « Pauvreté et exclusion. La force des contrastes nationaux », in *L'exclusion. L'état des savoirs*, pp. 389-404, Paris, La Découverte.

PAULAIS (T.), 1995, *Le développement urbain en Côte d'Ivoire*, Paris, Karthala.

PELTRE-WURTZ (J.), 1989, « Retour à Ambohiboanjo (plaine d'Antananarivo) », *in* Pinton (F.) éd., *Tropiques. Lieux et liens. Florilège offert à Paul Pélissier et Gilles Sautter*, pp. 89-99, Paris, Orstom.

PETERS-BERRIES (C.), 1993, « Putting development policies into practices : the problems of implementing policy reforms in Africa », WP n° 63.

PIERMAY (J.-L.), 1993, *Citadins et quête du sol dans les villes d'Afrique Centrale*, Paris, L'Harmattan.

PILON (M.), VIGNIKIN (K.), 1996, « Stratégies face à la crise et changements dans les structures familiales », *in* Coussy (J.) et Vallin (J.) dir., *Crise et population en Afrique. Crise économique, politiques d'aju-*

tement et dynamiques démographiques, pp. 471-493, Les études du Ceped, n° 13, Ehess/Ined/Insee/Orstom/Université de Paris VI.

PINSTRUP-ANDERSEN (P.), 1987, « Macroeconomic adjustment policies and human nutrition : available evidence and research needs », *Food and Nutrition Bulletin*, n° 9, pp. 69-86.

PIORE (M.), SABEL (C.), 1984, *The second industrial divide : possibilities for prosperity*, New-York, Basic books.

PLOEG (J.D VAN DER), 1993, « Potatoes and Knowledge », *in* Hobart (M.) éd., *An Anthropological Critique of Development. The Growth of Ignorance*, pp. 209-227, London, Routledge.

PNUD, 1997, *Rapport sur le développement humain (le développement humain au service de l'éradication de la pauvreté*, Paris, Economica.

PORTER (M.-E.), 1993, *L'avantage concurrentiel des nations*, Paris, Inter-Éditions.

POUGOUÉ (P.G.) dir., 1997, *Code du travail camerounais annoté*, Yaoundé, P.U.A.

POUGOUÉ (P.G.), 1988, *Droit du travail et de la prévoyance sociale au Cameroun,* tome I, Yaoundé, P.U.C.

POUGOUÉ (P.G.), 1991, *La flexibilité du marché du travail et la protection de l'emploi au Cameroun,* Yaoundé, P.U.A.

QUARLES VAN UFFORD (P.), 1993, « Knowledge and Ignorance in the Practices of Development Policy », *in* Hobart (M.) éd., *An Anthropological Critique of Development. The Growth of Ignorance,* pp 135-160, London, Routledge.

RAKOWSKY (C.A.) and *al.*, 1994, *Contrapunto , the informal sector debate in Latin America*, State University of New-York Press.

RAPLEY (J.) 1993, *Ivorien Capitalism*, Boulder, London, Lynne Rienner Publishers.

RAVOLOLOMANGA (B.), SCHLEMMER (B.), 1996, « Une mise au travail 'inexploitée'. La situation transitoire de Madagascar », *in* Schlemmer (B.) éd., *L'enfant exploité*, pp. 459-473, Paris, Karthala-Orstom.

REARDON (T.), TEME (B.), SANOGO (O.), 1998, *La consommation alimentaire à domicile des Bamakois avant et après la dévaluation du franc CFA*, miméo, Bamako, Ier/Ipr/Msu/Prisas.

REYNTJENS (F.), 1990, « Le gacaca ou la justice du gazon au Rwanda », *Politique africaine*, n° 40, pp. 31-41.

RICHARDS (P.) 1985, *Indigenous Agricultural Revolution*, London, Hutchinson.

RIETSCH (C.), 1995, « Tontineurs et non-tontineurs à Niamey », *in* Servet (J.-M.) éd., *Épargne et liens sociaux, Études comparées d'informalités financières*, pp. 141-163, Association d'économie financière et Uref.

RHYNE (E.), 1988, *The small enterprise approaches to employment project : How a decade of AID efforts contributed to the state of knowledge on small enterprises assistance, employment and enterprise division*, Evaluation prepared for Usaid, Washington.

RIVELOIS (J.), 1995, *Les implications politiques du narco-trafic au Mexique*, communication au séminaire Rente, travail, pouvoir : recherches sur le paternalisme et le clientélisme contemporains, Paris, Ehess/ Orstom, 22 nov. 1995, multigr.

ROBERTS (S.), 1994, « Law and dispute processes », *in* Ingold (T.), *Companion Encyclopedia of Anthropology*, pp. 962-982, London, Routledge.

ROUBAUD (F.), RAVELOSOA (R.), 1997, *Dynamique de la consommation des ménages d'Antananarivo 1960-1995*, Communication à l'atelier « Ménages et crise », Marseille 24-26 mars.

RUF (F.), 1991, « Les crises cacaoyères. La malédiction des âges d'or ? » *Cahiers d'études africaines*, vol. 31, n° 121-122, pp. 83-134.

SARRAUT-WOODS (J.), 1998, « La politique française de coopération en matière de développement rural. Des certitudes à la dérive », in *Observatoire permanent de la coopération française. Rapport 1998*, pp. 47-94, Paris, Karthala.

SAWADOGO (A.), 1994, « De la tutelle à la responsabilité : la commune urbaine ou rurale comme nouvel espace-cible du développement en Côte d'Ivoire », *Cahiers de géographie tropicale*, n° 1, pp. 95-104.

SCHRAEDER (P.), 1994, *United Foreign Policy toward Africa : Incementalism, Crisis and Change*, Cambridge, Cambridge University Press.

SCN, 1997, « Effective programmes in Africa for improving nutrition, including houshold food security », *SCN News*, n° 15, pp. 3-14.

SERY (Gb.), 1995, « L'approvisionnement en eau », *in* Blary (R.) *et al.* dir., *Gestion des quartiers précaires, à la recherche d'alternatives d'aménagement pour les exclus de la ville*, pp. 199-202, Paris, Economica.

SHARPE (B.), 1998, « First the Forest : Conservation, " Community " and " Participation " in South-West Cameroon », *Africa*, Vol. 68, n° 1, pp. 25-45.

SHETTY (P.), JAMES (W.), 1994, *Body Mass Index : A measure of chronic energy deficiency in adults*, FAO Food and Nutrition Paper 56, Roma, FAO.

SHIHATA, 1991, *Issues of Governance in Borrowing Members. The Extent of their Relevance under the Bank's Articles of Agreement*, memorandum, World Bank.

SHIRLEY (M.), NELLIS (J.), 1991, *Public Entreprise Reform : the Lessons of Experience*, Washington, D.C., Economic Development Institute of the World Bank.

SINDZINGRE (A.), 1998, « Crédibilité des États et économie politique des réformes en Afrique », *Économies et sociétés*, série P « Relations économiques internationales », vol. 34 , n° 4, pp. 117-147.

SMITH (S.), GLASER (A.), 1992, *Ces Messieurs Afrique*, Paris, Calmann-Lévy.

SMITH (S.), GLASER (A.), 1997, *Ces Messieurs Afrique 2. Des réseaux aux lobbies*, Paris, Calmann-Lévy.

SNERCH (S.), 1994, *Pour préparer l'avenir de l'Afrique de l'Ouest : une vision à l'horizon 2020. Synthèse de l'étude des perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest*, Paris, Ocde/Bad/Cilss.

SNODGRASS (D.), BIGGS (T.), 1996, *Industrialization and the small firm : Patterns and Policies*, San Francisco, International Center for Economic Growth.

SOCIAL WATCH, *Report n° 2*, 1998, copyright : Instituto del Mundo, Jackson 1136, Montevideo 11200, Uruguay, Social Watch, Casilla de Correo 1539, Montevideo 11000, Uruguay.

SODEIK (E.), 1996, *Interface sans courtiers. Conditions d'émergence du courtage de développement et conséquences de son absence au Bénin*, Working Papers on African Societies, n° 4, Berlin, Das Arabische Buch.

SOLIMANO (A.) éd., 1997, *Social Inequality, the State and Values*, University of Michigan Press.

SOW (F.), 1972, *Les fonctionnaires de l'administration centrale sénégalaise IFAN*, Université de Dakar.

SPRANGER, (C.D.), 1993, « C-D Spranger mise sur le partenariat », *Coopération et développement*, pp. 32-33.

STARR (H.), 1991, « Democratic dominoes. Diffusion approaches to the spread of democracy in the international system », *Journal of Conflict Reso-lution*, vol. 35, n° 2, pp. 356-381.

STIGLITZ (J.), 1997, « The Role of Government in the Economies of Developing Countries », *in* Malinvaud (E.) *et al., Development Strategy and Management of Market Economy*, pp. 61-109, Clarendon Press pour les Nations Unies, volume 1.

STIGLITZ (J.), 1998, « Responding to Economic Crises : Policy Alternatives for Equitable Recovery and Development », communication présentée lors de la conférence « Recovery from Financial Crisis. Macroeconomic Policy Alternatives for Socially Equitable Development » organisée par l'Institut Nord-Sud, dans le cadre de la réunion des Ministres de Finance des pays du Commonwealth, Ottawa, le 29 septembre, 1998.

STOPFORD (J.), STRANGE (S.), 1991, *Rival states, rival firms. Competition for world market shares*, Cambridge, Cambridge studies in international relations, n° 18, Cambridge University Press.

STRANGE (S.), 1988, *States and Markets*, London/New York, Pinter Publishers.

SUREMAIN (Ch.-É. DE), 1998, « De la parcelle à la rue, il n'y a qu'un pas ! ». Vers une approche socioanthropologique de la précarité à Brazzaville (Congo) », *Autrepart*, n° 7, pp. 43-62.

SUREMAIN (Ch.-É. DE), 1997, *Itinéraires de la souffrance quotidienne. Sur les pratiques et les stratégies alimentaires des familles brazzavilloises face à la crise*, communication à l'atelier « Ménages et crise », Marseille 24-26 mars.

TAWNEY (R.H.), 1951, *La religion et l'essor du capitalisme*, Paris, Libraire Marcel Rivière (trad. française).

TCHAMAMBE-DJINÉ (L.), 1999, « La finance informelle et la prévoyance sociale au Cameroun », pp. 83-99, in Lelart (M.) éd., *Finance informelle et financement du développement*, Uref.

TCHOKOMAKOUA (V.) & KENFACK (P.E.), *Précis de droit du travail du Cameroun,* Yaoundé, P.U.A.

TCHOKOMAKOUA (V.), 1997, *Rapport sur le développement social du Cameroun*, Yaoundé, MINEFI/GTZ, projet CTPS.

TCHOKOMAKOUA (V.), 1992, *Entreprises en difficulté au Cameroun : gestion de l'emploi et droits des salariés*, Yaoundé, programme Campus, 170 p. multigr.

TENDLER (J.), AMORIM (V.), 1996, « Small firms and their helpers : lessons on demand », *World Development*, vol. 24, n° 3, pp. 407-426.

TESFACHEW (T.), 1992, *Government policies and the urban informal sector in Africa*, ILO WP, n° 59.

THOENIG (J.-C.), 1985, « Les politiques publiques », *in* Grawitz (M.) et Leca (J.) dir., *Traité de science politique*, tome IV, Paris, Puf.

TIANO (A.), 1977, *La dialectique de la dépendance*, Paris, Puf.

TIANO (A.), 1982, « La dialectique de la dépendance et de l'indépendance », *Revue Economique*, 1982, vol. 33, n° 3, pp. 476-496.

TOKMAN (V.E.), 1989, « Policies for a heterogeneous informal sector in Latin America », *World Development*, July.

TRIBILLON (J.-F.), 1995, « Contourner la propriété par l'équipement dans les villes africaines », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 66, pp. 118-123.

USAID, 1991, *Democracy - Governance*, Policy paper, Washington DC.

VAN DE SAND (K.), 1996, « La place des droits de la personne dans les pratiques de coopération », *Coopération internationale pour la démocratie*, pp. 11-32.

VAN DER GAAG (J.), BARHAM (T.), 1998, « Health and health expenditures in adjusting and non-adjusting countries », *Social Sciences and Medicine*, n° 46, pp. 995-1009.

VARGAS URIBE (G.), 1993, « Michoacán en la red internacional del narcotráfico », *El Cotidiano*, n° 52, pp. 38-50.

VENARD (J.-L.), 1993, « Bailleurs de fonds et développement local », *in* Dubresson (A.) et Jaglin (S.) dir., *Pouvoirs et cités d'Afrique noire*, pp. 19-33, Paris, Karthala.

VIELAJUS (J.L.), 1997, *Étude synthétique de l'évaluation de l'action des ONG. Quatre étude de cas : Belgique, France, Sénégal*, Bruxelles/ Paris, Union européenne/Secrétariat d'État à la Coopération (octobre 1997).

VIDAL (C.), 1991, *Sociologie des passions. Côte-d'Ivoire, Rwanda*, Paris, Karthala.

VIDAL (C.), 1995, « Procédures de jugement officielles, officieuses et privées en Côte d'Ivoire : note sur les tribunaux d'associations en ville », in *Public/Privé*, pp. 201-210, CURRAP, Paris, Puf.

WEBSTER (L.) et FIDLER (P.), 1995, *Le secteur informel et les institutions de micro-financement en Afrique de l'Ouest*, Washington, Banque mondiale.

WEBSTER (L.) et FIDLER (P.), 1996, *The informal Sector and Microfinance Institutions in West Africa*, Washington D.C., The World Bank.

WEBSTER (L.), 1989, *World Bank Lending for Small and Medium Enterprises : fifteen years of experience*, Industry Series Paper, n° 20, Washington D.C.

WEINTRAUB, (S.), 1991, « What is a Democracy ? Economics », in *The Transition to Democracy. Proceedings of a Workshop*, pp. 12-15, National Academy Press, Washington D.C.

WILLIAMSON (O.), 1985, *The economic institutions of capitalism*, New York, The Free Press.

WORLD BANK, 1989, *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Development. A Long-Term Perspective,* Washington D.C., The World Bank.

WORLD BANK, 1991, *World Development Report 1991*, Washington D.C.

WORLD BANK, 1997, « Emerging issues in development economics », *World Bank Policy and Research Bulletin*, vol. 8, n° 4, Washington D.C., The World Bank.

WORLD BANK, 1997, *Status Report on Poverty in Sub-Saharan Africa*, Draft SPA Study, Washington D.C., The World Bank, 68 p.

WORLD BANK, 1997, *World Development Indicators*, Washington D.C., The World Bank, (CD-Rom).

WORLD BANK, 1998, *World Development Indicators*, Washington D.C., The World Bank.

YAPI-DIAHOU (A.), 1996, « Les municipalités ivoiriennes face à leurs friches urbaines », in Mathieu (P.) et *al.*, *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique*, pp. 151-163, Paris, L'Harmattan.

YAPI-DIAHOU (A.), 1994, *Les politiques urbaines en Côte d'Ivoire et leurs impacts sur l'habitat non planifié précaire : l'exemple de l'agglomération d'Abidjan*, thèse pour le doctorat d'État ès lettres et sciences humaines, Université de Paris VIII Saint-Denis.

YUNUS (M.), 1997, *Vers un monde sans pauvreté*, Paris, J.C. Lattès.

Table des matières

Sommaire 5
Liste des auteurs 9
Introduction générale, *par Gérard Winter* 11

1. Paupérisation et inégalité d'accès aux ressources

1. Paupérisation et inégalité d'accès aux ressources
   par Georges Courade 25
2. Inégalités, croissance et pauvreté en Afrique subsaharienne
   par Charlotte Guénard et Jean-Luc Dubois 41
3. Nutrition et pauvreté : bilan comparatif des enquêtes anthropométriques en Afrique subsaharienne au cours des deux dernières décennies
   par Bernard Maire, Francis Delpeuch, Yves Martin-Prével et Thierry Fouéré 57
4. Les stratégies alimentaires en temps de « crise » dans les villes africaines
   par Francis Akindès 73
5. Lutte contre la pauvreté, réduction des inégalités et de la vulnérabilité : bilan des actions « à la base »
   par Marc Lévy 85
6. Dynamique des micro-entreprises et politique économique : essai de bilan
   par Sarah Marniesse 101
7. Inégalités, vulnérabilités et résilience : les voies étroites d'un nouveau contrat social en Afrique subsaharienne
   par Georges Courade et Charles-Édouard de Suremain 119

8. Flexibilité et dialogue social en question dans les nouveaux codes africains du travail
par Tchokomakoua Venant 135

2. Jeux d'acteurs locaux et pluralité des normes

9. La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique. Implications pour les politiques publiques
par Jean-Pierre Chauveau, Marc Le Pape et Jean-Pierre Olivier de Sardan 145
10. Pluralité des normes de légitimité et comportements politiques
par Yacouba Konaté 163
11. Sphère « publique » et sphère « privée » : juridictions coutumières, juridictions d'État. Les cas ivoiriens, rwandais et camerounais
par Claudine Vidal 181
12. Les réformes foncières dans un contexte de pluralisme juridique et institutionnel : Burkina Faso et Niger
par Christian Lund 195
13. Essor des cultures illicites et dynamique des institutions agraires dans les agricultures périphériques du Sud : une comparaison Côte d'Ivoire-Mexique
par Eric Léonard 209
14. Politique urbaine en Afrique : les normes en question
par Alphonse Yapi-Diahou 225
15. Flexibilté du travail, pluralité des normes, accumulation du capital économique et du capital social
par Jacques Charmes 243
16. Les dynamiques locales face aux interventions de développement
par Nassirou Bako-Arifari et Pierre-Yves Le Meur 263

3. Greffes de normes étrangères et pénétration de l'économie globale dans les sociétés africaines

17. Greffes de normes étrangères et pénétration de l'économie globale dans les sociétés africaines
par Jean Coussy 279

18. « The rules of the game » ou la production de nouveaux cadres normatifs. A propos de : « L'État dans un monde en mutation »
par Bonnie Campbell 301
19. Les bailleurs de fonds, la conditionnalité et la promotion de la gouvernance en Afrique
par Isabelle Biagotti et Patrick Quantin 325
20. Finance informelle, solidarité et accumulation
par Michel Lelart 347
21. Être chef de famille en Afrique et agent d'une administration publique : normes de comportements et stratégies de conciliation
par Kadidia Mba Kane-Devautour et Patrick Devautour 363
22. Les politiques publiques et les compromis sectoriels face à la mondialisation : normes internationales, rôle des firmes et projet national en Afrique
par Bruno Losch 375
23. Besoin d'État, évolution des approches, réponses des acteurs
par Catherine Enoh, Edmé Koffi, Pascal Labazée 397

Conclusion *par Marc Lévy* 415
Bibliographie 427
Table des matières 451

Achevé d'imprimer en janvier 2001
sur les presses de la Nouvelle Imprimerie Laballery
58500 Clamecy
Dépôt légal : janvier 2001
Numéro d'impression : 101057

Imprimé en France

L'extension de la pauvreté dans une grande partie de l'Afrique subsaharienne, depuis les années 80, a-t-elle provoqué une déstructuration sociale significative et exclu de l'accès aux ressources vitales une importante fraction de la population ? Ou bien a-t-elle entraîné l'émergence de formes nouvelles d'action collective ? Les prescriptions des bailleurs de fonds ont-elles transformé réellement les politiques publiques de développement de lutte contre la pauvreté et les ont-elles orientées vers la démocratisation et la réduction des inégalités ?

L'appauvrissement est, en effet, d'abord exclusion des modes d'accès aux ressources productrices de revenus et de liens sociaux. Il va de pair avec inégalités, précarité, vulnérabilité, sans se confondre avec elles. C'est un processus de marginalisation et celle-ci est plus ou moins accentuée selon le capital social des individus. Il s'analyse comme un accroissement des inégalités face à un enrichissement parfois extrêmement indu. Si ce processus a plus fréquemment concerné les catégories de population les plus fragiles, la croissance n'empêche pas le maintien, voire la montée des inégalités, lesquelles sont en retour des handicaps à l'enrichissement collectif.

Il est difficile de lutter contre ces inégalités, parce que l'on se trouve en présence d'une recomposition de l'ensemble des règles organisant l'accès aux ressources, et des normes, dispositifs, procédures et organisations qui en assurent le respect et la légitimité. C'est que les acteurs sociaux s'organisent et s'affrontent pour accéder aux ressources productives et aux fruits de la croissance, ou pour défendre leurs positions alors que les États ne font pas respecter des normes qu'ils ont édictées. C'est à partir de cette analyse que l'on peut repenser le champ des politiques publiques intermédiaires qui prennent acte des confrontations et des négociations non officielles autour d'enjeux stratégiques, et promeuvent un cadre de négociation et d'application plus efficace en terme de lutte contre les inégalités structurelles.

Ce livre est le produit d'une expertise collective, animée par Gérard Winter, avec trois temps forts : l'atelier de Marseille en mars 1997, le séminaire d'Abidjan de novembre 1998 et les confrontations réalisées récemment avec certains bureaux d'études et avec des experts du ministère des Affaires Étrangères, de l'Agence française de développement et de la Banque mondiale. La mise au point de l'ouvrage a été finalisé par un comité de pilotage de dix membres de l'IRD, du GRET, du CNRS, de DIAL, de l'IRAM et du ministère des Affaires Étrangères.

Économie et développement

Collection dirigée par Georges Courade

9 782845 861411

ISBN : 2-84586-141-9