

71

Jacques CHAMPAUD

VILLES ET AJUSTEMENT STRUCTUREL.

(document provisoire : juin 1991)

A une époque où la crise politique revêt en Afrique des aspects dramatiques liés souvent au difficile passage de régimes autoritaires à des pratiques plus démocratiques, il n'est pas inutile de s'interroger sur les aspects économiques de cette crise et en particulier sur les conséquences des politiques d'ajustement structurel. Une telle interrogation ne peut être que pluri-disciplinaire. Les notes qui suivent n'ont donc d'autres prétentions que d'apporter une contribution partielle à cette réflexion globale, en privilégiant un point de vue de géographe et une approche par les villes.

quatre axes principaux dans cette réflexion:

- l'ajustement structurel n'est-il que la phase avancée du libéralisme généralisé ?
- la démocratisation institutionnelle est-elle la conséquence inéluctable de l'ajustement ?
- quelles sont les variantes nationales ou régionales des réponses apportées à l'ajustement ?
- comment les individus (les citoyens) réagissent-ils aux politiques actuelles ?

1. Le libéralisme.

Tout se passe comme si le principal objectif des plans d'ajustement structurel était, face à l'échec généralisé des politiques étatiques de développement, de promouvoir une avancée décisive du libéralisme économique. Sans revenir sur les fondements idéologiques de cette doctrine ni sur l'emprise de la pensée économique américaine sur les institutions internationales, retenons que les plans d'ajustement structurel ont pour premier principe de "désengager" l'Etat (puisque le point de départ de l'ajustement est la reconnaissance de son incapacité à rembourser sa dette) et de promouvoir la libre entreprise.

Quelles en sont les conséquences sur les villes ?

Le désengagement de l'Etat se traduit d'abord par l'arrêt du recrutement de **fonctionnaires**. Le résultat en est l'aggravation du chômage des diplômés. A titre d'exemple, il y a plusieurs années, le Mali formait près de 40 médecins par an, mais n'en accueillait que 2 ou 3 dans la fonction publique et interdisait dans le même temps l'exercice de la médecine libérale (interdiction qui n'a été levée que tout récemment). Dans le même pays, l'ENSUP délivrait environ 80 diplômes par an, mais ne recrutait que 4 ou 5 professeurs. Ce chômage touche encore plus les capitales que les petites villes et contribue bien évidemment à concentrer en un même lieu des contestataires éventuels.

Un autre aspect du désengagement est le retrait des **entreprises étatiques** et para-étatiques. Dans presque tous les pays, y compris ceux qui prônaient le libéralisme, soit franc et massif à l'ivoirienne, soit "planifié" à la camerounaise (sous Ahidjo), ont été créées de nombreuses entreprises à capitaux exclusivement ou partiellement d'Etat. Dans des secteurs

O.R.S.T.O.M. Fonds Documentaire

N° : 38110 ext

Cote : B

930922

aussi divers que les transports (avec une certaine justification soit pour des raisons de prestige, comme le transport aérien ou maritime, ou des raisons de non rentabilité économique, comme les transports urbains), l'agriculture (les grands complexes agro-industriels qui ont fleuri notamment en Côte d'Ivoire ou au Cameroun), ou l'industrie (avec en ce domaine un jeu parfois pervers de firmes occidentales qui poussaient les gouvernements à investir sans y mettre eux-mêmes beaucoup plus que l'encadrement, le savoir faire technologique et la capacité commerciale, mais en général très peu de capitaux). Ces sociétés d'Etat ont évidemment largement contribué à l'endettement des pays africains sans que leurs économies en tirent beaucoup de bénéfices. La plupart d'entre elles en effet ont connu rapidement des déficits importants dûs à des causes diverses: incompétence ou malhonnêteté des dirigeants, personnel pléthorique recruté suivant des critères de parenté plus que de compétences, non paiement par l'Etat de ses dettes (cas fréquent des compagnies aériennes), ou tout simplement mauvaise évaluation du programme ou des débouchés commerciaux. Le retrait de l'Etat préconisé par le FMI se traduit soit par la fermeture pure et simple des dites entreprises, soit par leur privatisation. Dans les deux cas les pouvoirs publics ne récupèrent pas leurs mises initiales. Dans le second, il est intéressant de savoir si les parts mises sur le marché sont rachetées par des privés locaux, par les dignitaires du régime, ou par des sociétés étrangères, ou bien encore, autre cas de figure, si elles demeurent sans reprenneur, car personne ne croit à leur rentabilité. Aussi le slogan du gouvernement camerounais lors de la privatisation de la SNI (Société Nationale d'Investissement) "Nous avons aidé ces fruits à mûrir, maintenant ils peuvent vous appartenir" n'est sans doute pas suffisant pour que les investisseurs se précipitent.

Dans ce contexte toutefois, ou bien la **privatisation** n'est que le constat de faillite de telle ou telle entreprise, ou bien elle profite à une bourgeoisie d'affaires qui prend le relais de manière efficace, fait en même temps une bonne affaire et donne une nouvelle impulsion à l'économie (c'est en quelque sorte le scénario français lors du gouvernement Chirac des années 1986-88). Indépendamment même de ces opérations de privatisation, qui se traduisent en tout état de cause par une baisse de l'emploi, on constate que c'est désormais au secteur privé que l'on s'en remet pour assurer le développement économique. A ce titre les modalités de son action, les formes, les secteurs et les lieux d'investissement, comme les modes d'accumulation du capital sont, encore plus que par le passé intéressants à étudier. N'y a-t-il pas par exemple quelques différences d'attitudes entre la bourgeoisie politico-administrative qui s'est servie largement de l'Etat et des fonds extérieurs pour placer ses avoirs à l'étranger et une bourgeoisie d'affaires qui investit sur place, et crée richesses et emplois (même si elle "exploite" le petit peuple). Quelle est la part prise par ces milieux dans les investissements urbains, existe-t-il un parallèle entre l'origine régionale des hommes d'affaires et les investissements dans les villes dites secondaires. ?

Un autre aspect du désengagement de l'Etat est constitué, tout simplement par la baisse des **budgets publics**, qui se traduit, le plus souvent, par un arrêt des investissements et par une dégradation des services sociaux. Certes dans la panoplie des indicateurs des équipements les hôpitaux, les lycées ou collèges existent toujours, mais outre qu'ils sont mal entretenus, leur fonctionnement est déficient: manque de médicaments pour les uns, surcharge des classes pour les autres (au Cameroun par exemple on compterait souvent 100 élèves par classe dans le secondaire... et encore plus dans le primaire). L'étude des équipements ne peut plus, dans ce contexte, se limiter à compter le nombre des établissements, elle doit aussi s'accompagner d'une appréciation de leur qualité. Dans ce domaine aussi il faut se demander si le relais est pris ou non par le secteur privé. Il y a longtemps que des établissements de soins privés (souvent confessionnels) complètent la couverture sanitaire officielle. Dans certains pays, ce sont même eux qui assurent une large part des soins. Au Mali par exemple, on connaît le cas des dispensaires ou maternités financés dans la région de Kayes (construction et fonctionnement) par des travailleurs émigrés en France. Le monopole de la distribution des médicaments a été longtemps réservé aux pharmacies d'Etat, avec pour résultat pénurie et gabegie et ce n'est qu'en 1989 que le gouvernement a accepté l'ouverture d'officines privées (lesquelles d'ailleurs marquent d'une touche de propreté les paysages urbains), offrant ainsi un meilleur service à la population; il est d'ailleurs significatif que lors des émeutes de janvier 1991, à Bamako, les pharmacies d'Etat aient été saccagées alors que les privées aient été, pour la plupart, préservées. Dans d'autres pays (Cameroun par exemple) l'enseignement privé laïc a été pendant longtemps un des moyens de s'enrichir pour une fraction de la bourgeoisie d'affaires sans pour autant que le niveau d'enseignement soit très élevé. Dans bien des capitales les cliniques privées fleurissent qui permettent au moins à une clientèle aisée d'être soignée plus correctement que dans les hôpitaux publics.

Autre aspect du désengagement de l'Etat: la suppression des subventions plus ou moins déguisées aux **importations alimentaires**. La paix sociale en ville peut en être troublée (cf les nombreuses "émeutes de la faim" dans les villes africaines au cours des dernières années). Il n'est pas sûr pour autant que les paysans en tirent un meilleur parti pour leur propre production. En effet, même sans subventions, les produits importés sont parfois moins cher que les produits locaux. En outre l'Etat prélève une dîme sur ces importations alors qu'il ne peut en faire autant sur les produits locaux.

Enfin la construction de l'Etat, symbolisée souvent par la croissance des "capitales-vitrines" s'est opérée longtemps par l'utilisation des prélèvements à l'exportation des Caisses de Stabilisation ou autres "offices" de commercialisation. Les uns et les autres sont plus ou moins en faillite. Les plus chanceux de ces Etats ont effectué des prélèvements identiques sur la

rente pétrolière. La plupart aussi ont eu recours à des prêts, qu'il faut maintenant rembourser alors que les investissements dans le BTP ne sont pas directement producteurs de ressources nouvelles. Ce sont là autant de crédits qu'il est désormais plus difficile de mobiliser, à la fois à cause de la baisse dramatique des cours des matières premières agricoles et du caractère lui aussi aléatoire des cours du pétrole.

2. La démocratisation.

Elle n'est pas liée forcément aux politiques d'ajustement structurel. La revendication démocratique n'est pas nouvelle. Si elle s'exprime à l'heure actuelle avec force, c'est d'une part parce que les systèmes autoritaires ont fait la preuve de leur inefficacité économique (cf en particulier l'effondrement des régimes communistes) alors que l'organisation des états africains (parti unique, centralisation, intervention du pouvoir central dans la vie économique) s'était souvent inspiré du modèle marxiste-léniniste (même lorsqu'ils affichaient une politique économique libérale). C'est aussi parce que la misère devient insupportable que les habitants de villes se révoltent. Et le ressentiment est accentué par le spectacle de la richesse étalée de quelques "grands" qui ont profité du régime.

Si les étudiants sont souvent à la pointe des manifestations c'est aussi parce que l'Etat ne recrutant pratiquement plus de fonctionnaires, les jeunes diplômés n'ont rien à perdre à contester des institutions dont ils ne peuvent plus rien attendre. D'autant qu'ils savent que nulle autre puissance extérieure ne viendra au secours de leurs gouvernants, ni l'ancien bloc communiste, ni les USA qui se désintéressent totalement de l'Afrique, ni la France qui l'a dit clairement à La Baule et commencé à mettre en application cette décision à Ndjaména et à Bamako.

Notons aussi la disparition progressive du système d'apartheid en Afrique du Sud, qui a joué longtemps le rôle "d'intégrateur négatif" pour les pays africains; c'est là aussi un régime autoritaire qui s'efface en même temps que s'affirme au grand jour une puissance régionale qui jouera sans doute un rôle économique majeur dans la partie méridionale du continent.

Le désengagement de l'Etat et la démocratisation donneront plus de poids aux institutions décentralisées et notamment aux communes. Celles ci recevront sans doute moins de subventions mais peut-être plus de pouvoirs. Des réformes ont été entreprises dans plusieurs pays (Sénégal, Côte d'Ivoire, Cameroun) mais elles sont encore bien timides. Il est d'ailleurs significatif de constater la tendance générale qui consiste à "casser" les villes les plus importantes en communes plus petites (4 à Yaoundé et Douala, 5 à Conakry, 7 à Bamako, 10 à Abidjan) et à désigner des fonctionnaires d'autorité pour diriger le tout. Attitude identique dans les pays anglophones, plus attentifs d'ordinaire au "local development" par exemple à Ibadan où l'IMPA (Ibadan Metropolitan Planning Authority) fut scindée, en 1989, en 5 nouvelles unités, l'IMPA elle-même, renommée Ibadan Planning Authority étant responsable d'une aire plus petite que l'aire continuellement urbanisée. Ceci dit se pose le problème des ressources

pour ces communes. La tendance est en effet de voir s'opérer des transferts de charges sans qu'elles aient les moyens de les assumer. D'où en plusieurs pays la recherche de ressources nouvelles pour les communes, en particulier en taxant le foncier.

En tout état de cause il y a dans le mouvement démocratique matière à recherche intéressante: comment se constituent les nouveaux partis politiques ? quelle est leur base sociale : groupes ethniques, régions, classes ? pourquoi ne voit-on nulle part apparaître des partis "ruraux" ? comment fonctionnent les communes, sur les plans politique et financier ? quels investissements réalisent-elles ? peuvent-elles être un moteur du développement local ?

3. Les variantes régionales.

On rejoint par ces quelques questions le problème de la décentralisation. Comment faire en effet pour encourager les dynamismes locaux ? Quel est le contenu réel des "régions" ou "provinces" en Afrique ? L'étude comparative s'impose, avec la recherche d'indicateurs pertinents pour en mesurer le développement. Avec elle s'impose aussi un renouveau d'intérêt pour les armatures urbaines. Moins pour le plaisir intellectuel de dresser une typologie fonctionnelle des villes ou de dessiner une belle pyramide hiérarchisée, que pour examiner la dynamique des centres: quelles sont les villes qui investissent, qui créent des emplois ? Où sont les créations, ou les fermetures d'entreprises ? Qui sont les acteurs de cette dynamique ? Quelles sont les opérations de co-développement urbain-rural ? Quelle politique d'aménagement du territoire ?

De ce point de vue les tensions politiques très fortes qui règnent à l'heure actuelle au Cameroun, notamment le fond de rivalités ethniques entre "Bamiléké" et "Béti", ne sont pas sans rapports avec l'ajustement structurel. Alors que les seconds (entendons le terme "Béti" au sens très large, en gros les groupes du sud et de l'est forestier) ont attendu leur développement des interventions de l'Etat et la promotion individuelle de leur participation à la fonction publique, les gens de l'ouest (Bamiléké proprement dits, mais aussi les "anglophones") ont misé davantage sur l'entreprise privée. Ces derniers retirent de l'orientation actuelle l'avantage d'être "partis" les premiers et d'avoir ainsi accumulé une avance certaine. Dans un contexte différent, les "nordistes" ont bénéficié longtemps de la complaisance du gouvernement à l'époque d'Ahidjo (notamment les "Alhadji") ou bien ont utilisé la conversion à l'islam comme passage obligé vers la fonction publique; tout ceci est remis en question et ce n'est sans doute pas étranger au rejet par les provinces du nord du régime actuellement en place à Yaoundé.

4. Les citoyens et l'ajustement structurel.

Dans ce contexte, comment réagissent les citoyens ?

Ceux qui demeurent fonctionnaires ou salariés du secteur privé (mais la crise entraîne la fermeture de nombre d'entreprises privées) voient leur niveau de vie baisser et ils ne peuvent

plus , en général, entretenir une maisonnée aussi large que par le passé. Ils ont plus de difficulté à accueillir et entretenir les nouveaux immigrants sans ressources.

Les exclus pratiquent des stratégies diverses:

- le secteur informel se développe, mais il n'est pas extensible à l'infini. Un exemple parmi d'autres, à Lagos, presque caricatural: les files de petits vendeurs (de produits de toutes sortes) qui parcourent les files de voitures embouteillées, proposant des marchandises dérisoires... sans guère d'espoir de vendre.
- la reconversion vers les petites entreprises: réservée à ceux qui ont quitté fonction publique ou secteur privé avec un minimum d'argent et de savoir faire.
- le retour: on quitte la grande ville pour une plus petite ou pour son village d'origine (migrations de retour: signe de l'échec ou nouvelle chance ?)
- le maintien résigné: on reste en ville, en attendant des jours meilleurs, on survit tant bien que mal à la recherche de solution de fortune (si l'on peut dire !)

Conclusion: Une crise urbaine particulièrement grave, qui se manifeste de plus en plus par des manifestations violentes (revendications politiques, mais aussi grand banditisme ou trafic de drogue. Les grandes villes sont-elles devenues ingérables ? La crise urbaine n'est pas propre à l'Afrique: ce qui se passe à St Denis de la Réunion, à Mantes la Jolie ou ailleurs montre aussi les dérives de la non intégration.