

ORSTOM

Institut Français de Recherche Scientifique pour le Développement en Coopération

Centre de Dakar

**PROPOSITIONS POUR UN PROGRAMME
PLURIDISCIPLINAIRE
SUR LES POLITIQUES D'AJUSTEMENT
EN AFRIQUE DE L'OUEST**

Alain VALETTE

Département SUD

Novembre 1990

Ce document rassemble deux textes rédigés en avril et novembre 1990 dans le cadre de la réflexion engagée alors sur les "lignes et voies d'une politiques scientifique pour le Département SUD".

Ils ont été repris dans, respectivement, les numéros 3 et 4 du bulletin du Département, "CHRONIQUES DU SUD".

Alain VALETTE
Département SUD Dakar

POUR
UN PROGRAMME PLURIDISCIPLINAIRE SUR LES POLITIQUES D'AJUSTEMENT
EN AFRIQUE DE L'OUEST

Lors d'une récente mission de l'Equipe de Direction à Dakar (fin mars), les responsables de programmes au sein de chaque Département, ont été invités à présenter leurs recherches en cours. Lors de cette audition, nous fut posée la question des suites éventuelles de notre programme actuel, et plus globalement, des pistes de recherche possibles pour l'ORSTOM au Sénégal (où en Afrique de l'Ouest si le niveau en était pertinent) dans les champs de notre discipline, l'économie, et de notre Département, SUD.

Cette note a pour objectif d'explicitier l'une des réponses qui furent alors faites: SUD pourrait (devrait?) entreprendre ou prendre l'initiative de promouvoir, dans un ou plusieurs pays ouest-africains, un ensemble pluridisciplinaire d'études sur les multiples effets des politiques dites d'ajustement et qui auraient pour objectif central d'améliorer nos connaissances sur la façon dont les acteurs sociaux, politiques, économiques, gèrent, à leur mesure, les conséquences de ces orientations nouvelles.

Pourquoi ce programme, quel contenu lui donner, selon quelles modalités? La présentation du projet sera organisée autour de ces trois questions.

I) CE QUI JUSTIFIE UN TEL PROJET

Répondre au pourquoi d'un tel programme revient en fait à décomposer l'argumentation en deux niveaux: pourquoi le thème de l'ajustement, pourquoi le proposer pour SUD?

(1) Il fut précisé au cours de cet entretien que l'acceptation de mettre en forme, par ce papier, les quelques idées avancées alors, ne saurait en rien préjuger d'une implication personnelle ultérieure dans l'éventuelle réalisation du projet.

a) L'ajustement

L'Afrique s'ajuste et la thérapie est douloureuse. Sous l'expression de "programmes d'ajustement structurel" (PAS) sont désignés des ensembles de politiques, originellement à visées uniquement financières et économiques, mais qui en réalité ont bouleversé l'ensemble des pratiques et régulations sociales, bien au delà des seules activités marchandes. Ce n'est pas le lieu de développer le corpus doctrinal, d'inspiration libérale, qui façonne ces politiques ni d'aborder les vifs débats qu'elles suscitent.

Il faut plutôt insister sur le fait qu'à l'échelle ouest-africaine, ces PAS se sont généralisés et globalisés, devenant ainsi un "fait social total" en face duquel les chercheurs de SUD ne peuvent rester muets.

* **Généralisés** puisque fin 1989, sur les 16 pays de la région, 14 en sont l'objet (1). Ainsi, malgré la diversité des tailles, des systèmes et options politiques, des niveaux de développement, tous ces pays ont maintenant en commun un faisceau de références identiques qui font de l'ajustement un phénomène massif, incontournable, universel et pourtant toujours réapproprié. Et il s'agit bien là d'un premier objectif d'un intérêt scientifique majeur: caractériser et comprendre les résultats spécifiques ou au contraire permanents que donne à chaque fois la symbiose entre un schéma de mesures grosso modo invariant et des réalités nationales différenciées.

* **Globalisés** en ce sens que l'objet, et a fortiori les conséquences, de ces PAS ont depuis longtemps dépassé la simple sphère de l'économique. Ne sont plus seulement en cause les réorientations de stratégies ayant directement en vue le rétablissement des "grands équilibres macro-économiques": c'est toute la vie sociale, politique, culturelle de ces pays qui est concernée. Pas un jour sans que, à l'occasion de manifestations sans objet économique, ne soit évoqué par les citoyens ou les médias "l'Ajustement". Et l'impact de certaines mesures, particulièrement dans les pays qui ont la plus longue expérience des PAS, touche dorénavant des pans entiers du système social: nouvelles conceptions de l'Etat, repositionnements politiques et syndicaux, structures familiales, relations aux autorités traditionnelles et religieuses, etc.

b) Un projet pour SUD

La récente réforme du Département SUD a été l'occasion de réaffirmer et préciser ce que doivent être ses domaines, perspectives et méthodes. Si le but est bien de viser à "des programmes

(1) Le quinzième (Burkina Faso) étant déjà en négociation avancée avec le FMI et la Banque Mondiale, le Cap Vert, seul, échappant, pour l'instant, à la médication.

qui tentent de recentrer le Département", s'il est exact que sa vocation est "d'animer et de faire naître des recherches ... vues sous l'angle des mouvements de sociétés et dans lesquels la dimension comparatiste et interdisciplinaire est essentielle", et que sa particularité est de "porter sur les problèmes de développement le regard et les interrogations du politique, du social et du culturel" (1); si, par ailleurs, il est confirmé que le continent africain demeure la priorité géopolitique de l'Institut, tandis que, simultanément, les problématiques régionales sont à l'ordre du jour, alors la mise en oeuvre d'un programme fédérateur sur l'ajustement dans l'Afrique de l'Ouest du début des années quatre-vingt dix devient éminemment souhaitable.

Plus précisément, ce programme correspondrait, dans notre esprit, à un besoin externe et une opportunité interne:

* Les effets de l'ajustement sont, encore aujourd'hui, évalués essentiellement en termes très "macros", même si le "social" y est progressivement intégré. La demande est forte pour un autre type de connaissances, plus fines, fondées sur des synthèses sectorielles ou des enquêtes ponctuelles, mais liant toujours des approches de disciplines complémentaires et mettant en exergue la dimension plurielle des incidences. Il est tout à fait frappant, en discutant avec les initiateurs ou les exécutants de ces politiques, étrangers et nationaux, de constater à quel point le besoin est patent de mieux comprendre les mécanismes, les moteurs, les logiques des réactions de tous les groupes économiques et sociaux. SUD a une carte importante à jouer dans la réponse à cette "demande sociale".

* D'un point de vue plus interne, un projet sur l'ajustement en Afrique de l'Ouest représenterait pour le Département une opportunité dans la mesure où il confirmerait le coup d'arrêt amorcé à l'éparpillement des programmes et concrétiserait la mise en place d'opérations de quelque ampleur, au sujet clair et lisible, fédérant des individus de formations et d'expériences diverses, renforçant sa cohérence. De plus, il apporterait des éléments à ce qui est sans doute la question scientifique centrale de SUD (sa justification fondamentale?): la recherche de nouveaux cadres et outils conceptuels et analytiques (catégories, variables) permettant de rendre compte de ce qui fait l'originalité des dynamiques économiques et sociales des pays que nous étudions.

II) ORIENTATIONS DE RECHERCHE

Pour donner un contenu novateur et approprié à un programme ORSTOM sur un thème aussi usité que celui de l'ajustement, il

(1) Les citations de ce paragraphe sont tirées de l'introduction de J. BONNEMAISON au n° 2 du bulletin "Chroniques du SUD" présentant le "nouveau SUD".

sera, en préalable, nécessaire de bien apprécier, d'un côté, ce qui est déjà réalisé ailleurs, de l'autre, ce pourquoi nous sommes les plus qualifiés.

Sous réserve d'une évaluation plus approfondie, il semble que ce qui se fait et s'écrit sur l'ajustement en Afrique de l'Ouest tourne actuellement autour de trois rubriques:

- Les critiques théoriques du modèle sous-jacent aux PAS et les contestations politiques des institutions internationales qui les inspirent (approche doctrinale).

- La mesure des taux de réalisation généraux des objectifs dans une perspective et par des techniques macro-économiques: y-a-t-il bien retour progressif aux équilibres, la reprise de la croissance est-elle en vue? (approche techniciste)

- Des évaluations qui ont démarré récemment sur les "impacts sociaux de l'ajustement", essentiellement par de lourdes enquêtes statistiques auprès des ménages (approche "environnementale").

Face - ou plutôt en complémentarité - à ce qui se fait, l'esprit du programme SUD ne serait donc pas d'essayer de renforcer une capacité d'expertise macro-économique, statistique et économétrique largement dispensée par d'autres structures nationales ou internationales, mais bien de jouer sur nos savoir-faire et nos avantages comparatifs. C'est à dire, comme cela a été évoqué plus haut, en insistant sur le qualitatif, le pluridisciplinaire, les enquêtes ponctuelles et légères, les réponses à des questions limitées et précises, le comparatif. Dans cette optique, l'objectif n'est pas de réaliser des évaluations en termes d'échecs ou de réussites, mais de mieux connaître les mécanismes économiques et les dynamiques sociales qui expliquent des situations.

Nous proposons alors de définir la problématique d'ensemble du programme comme l'application de deux thèmes transversaux - coûts de l'ajustement et nouveaux comportements - à quelques champs bien circonscrits tels que: ménages urbains, entreprises, société civile et institutions.

a) Deux objectifs généraux: coûts de l'ajustement et nouveaux comportements induits.

Il est souvent affirmé que l'ajustement est un processus de longue haleine obligeant, avant d'atteindre au but, à un détour par des "coûts sociaux de transition". L'idée centrale de ce premier thème serait de conduire sur deux ou trois pays ouest africains une double interrogation sur, d'une part, le caractère réellement transitoire de ces coûts (qui ne sont probablement pas seulement sociaux mais bien aussi économiques quand ce sont les ressorts de la croissance qui sont touchés); sur, d'autre part, leur imputation entre les diverses catégories d'acteurs économiques et groupes sociaux.

Alors que les politiques d'ajustement passent pour privilégier le court terme, certaines de leurs mesures auront, paradoxalement, des effets durables sur le long terme, dans le domaine

productif (branches d'activité supprimées) comme en matière sociale (formation, santé). Par ailleurs, il n'est pas évident que la répartition réelle du fardeau de l'ajustement corresponde à ce qui était attendu. Autrement dit, l'objet de ce premier thème est d'introduire tout le questionnement sur la répartition des effets de l'ajustement dans ses arbitrages entre le présent et le futur, entre la ville et la campagne, les salariés et les non salariés, le public et le privé, le national et l'extérieur, etc.

Le deuxième thème transversal, celui des comportements induits, fait référence aux différentes façons dont les individus, les familles, les agents économiques et d'une manière générale, toute la société civile, réagissent (ou pas) aux décisions prises dans le cadre des politiques d'ajustement. En proposant cette seconde lecture des effets des PAS, il ne s'agit pas de s'extasier sur "l'extraordinaire capacité d'adaptation de ces pays", mais de rechercher les fondements et les formes nouvelles de ces stratégies de réponses multiples. Ces attitudes sont-elles d'acceptation, de transformation, de résistance? Peut-on y trouver des constantes ou, au contraire, varient-elles selon les domaines, les acteurs concernés, les pays? Que nous disent ces initiatives et réappropriations sur les dynamiques sociales spécifiques à ces pays?

b) Appliquer ces objectifs à quelques champs précis

Une des difficultés d'un travail de ce type est de parvenir à isoler ce qui revient véritablement aux choix faits dans le cadre des PAS et ce qui relève plus globalement de la conjoncture, de la crise. Certes les uns se fondent dans l'autre. Mais l'objet de cette recherche est bien de porter sur les incidences des politiques d'ajustement, pas sur la crise dans sa multitude de formes. La difficulté nous semble alors pouvoir être contournée si l'on s'attache à quelques orientations et mesures parfaitement identifiables comme relevant des PAS, au centre de leur dispositif, lourdes de conséquences et se prêtant aisément aux trois questions centrales: les effets n'en sont-ils que transitoires? Comment en est réparti le fardeau? Quelles stratégies révélatrices et innovantes en ont découlé?

Les champs auxquels seraient applicables ces questionnements sont, par exemple, l'emploi et les revenus, les mesures modifiant les règles du jeu économique, des institutions civiles.

*** L'emploi et les revenus.**

Bien que le sujet soit particulièrement sensible, les évaluations macro-économiques restent très sommaires sur les effets des dispositions des PAS touchant directement l'emploi, les revenus, la vie des ménages. Elles disent peu sur la répartition précise du poids de ces évolutions et rien sur les répercussions dans le vécu quotidien des individus. Tout au plus, entend-on çà et là des commentaires sur des amputations de patrimoine, des tentatives avortées de reprises d'entreprises par des salariés.

l'échec de programmes de départs volontaires de la fonction publique, l'inefficacité de systèmes d'aide à la réinsertion, etc. Des synthèses relativement aisées des informations disponibles, accompagnées d'enquêtes qualitatives suivant le parcours de quelques "déflatés" ou "conjoncturés", permettraient pourtant d'en savoir plus sur l'efficacité exacte des mesures d'accompagnement, sur la perception qu'en ont les intéressés et sur les modalités d'adaptation aux situations nouvelles. Les suppressions d'emploi et les pertes de pouvoir d'achat quand elles atteignent cette ampleur, mettent en branle tout un ensemble de stratégies économiques, sociales et culturelles de riposte étonnamment mal connues.

*** Les modifications des règles du jeu économique**

Un autre groupe de décisions ont pour objet une réallocation des ressources, visant à réduire les situations de rente ou de protection, telles que la baisse des subventions, la libéralisation du commerce, la modification des prix relatifs, etc. Avec des moyens et des capacités "orstomiennes", il serait certainement vain de vouloir s'attaquer, en tant que telle, à l'importante question des effets redistributifs des PAS. Par contre, des recherches plus ciblées et plus qualitatives peuvent saisir la complexité des réponses des divers groupes sociaux à telle ou telle disposition, témoignant des nouveaux rapports de force, les nouvelles alliances ou oppositions (et ceci ne peut être analysé par les seuls économistes). Deux exemples pour illustrer notre propos. Face à la soudaine ouverture de l'économie sénégalaise à la concurrence extérieure, l'union s'est rapidement faite entre les deux sous-ensembles pourtant traditionnellement opposés du patronat industriel (d'un côté le capital étranger, de l'autre les entrepreneurs nationaux), cela pour contrer le hobby commerçant qui, lui, appuie globalement cette déprotection, demandant même d'aller plus loin. Par contre, à l'occasion d'une récente refonte de la fiscalité imposée par le PAS, on voit se constituer une coalition des entrepreneurs du secteur dit moderne, toutes branches confondues, industriels et grands commerçants côte à côte, déçus par la timidité des choix, pour demander à grands cris une fiscalisation du secteur informel.

Les adaptations/ripostes à ce type de réformes qui touchent d'une manière générale les règles du jeu établies par le rétablissement de lois du marché plus strictes, devraient pouvoir être appréhendées par touches successives, mesure par mesure, pour sérier les incidences vraies, évaluer les distorsions, mettre en exergue les jeux des acteurs.

*** Les institutions et la société civile**

L'ajustement, dans ses thèmes ou par ses conséquences, a pénétré en profondeur les éléments de la société civile, politique et syndicale. Rares sont cependant les recherches en la matière. Trois composantes institutionnelles devraient en priorité faire l'objet d'investigations de la part des économistes, politologues ou sociologues: l'administration, le (ou les) par-

ti(s) politique(s), les syndicats. Dans ces trois structures sociales, l'évolution des discours et des positions, les hésitations puis les recompositions sont très révélatrices de la dynamique perpétuelle des partenaires nationaux en quête d'un maintien de leur légitimité.

C'est ainsi, qu'en sus d'une approche institutionnelle et fonctionnaliste (évolution des conceptions de l'Etat et des structures gouvernementales), il serait particulièrement important d'explicitier les mécanismes de pénétration des idées, concepts (mots d'ordre?) de l'ajustement dans les hautes sphères de l'administration centrale, et qui vont à contre courant de ce qui se claironnait depuis 30 ans: réel assentiment, adhésion de façade, flexibilité courtisane? Dans les domaines politique et syndical, la partie visible des stratégies d'acceptation, de résistance ou de refus ne dit rien sur les enjeux et conflits de pouvoirs qu'une étude scientifique démontrerait. Au Sénégal par exemple, comment prétendre cerner les paramètres essentiels de la dynamique sociale nationale sans avoir analysé au préalable les processus d'inversion de positions par lesquels les partis les plus libéraux se convertissent en fervents défenseurs de l'interventionisme public, sans étudier les raisons et les formes de la multiplication de syndicats dissidents, sans rendre compte des tensions parfois violentes - mais, jusqu'à présent, toujours résorbées - entre le parti dominant et la Confédération syndicale qui lui est historiquement liée, etc.?

III) MODALITES DE MISE EN OEUVRE

En proposant ces trois domaines - emploi/ménages, règles du jeu économiques/entreprises, institutions - notre but n'est pas d'aller dans le détail des opérations de recherche (la finalisation du projet ne peut résulter que d'un travail collectif), mais plutôt d'en illustrer les objectifs et le style. Il s'agit, à chaque fois, de respecter le triptyque : un questionnement précis, une synthèse de ce qui est déjà connu accompagnée d'enquêtes spécifiques et légères, l'intégration de la dimension comparative entre pays. Il convient aussi d'insister sur le fait que ce programme s'attachant à l'ajustement, c'est bien à partir de décisions prises strictement dans ce cadre que doivent être conduites les investigations. Ce qui signifie que les opérations de recherche, à l'intérieur du programme, seraient conçues comme autant de modules ayant pour grille commune:

- Identification et examen des mesures;
- Domaines d'application (qui est visé, qui est touché, quand, comment?)
- Réponses des acteurs sociaux et contrecoups.

Concrètement, la mise en oeuvre du programme devrait être nécessairement précédée d'une phase préparatoire comprenant les étapes suivantes:

1. Repérage, au sein du Département, des programmes en cours abordant déjà le thème de l'ajustement, et estimation du degré de réceptivité à la proposition d'un nouveau programme fédérateur.

2. Evaluation conséquente des moyens humains et financiers mobilisables par SUD pour une première période de deux ans.

2. Elaboration collective d'un texte de référence sur la problématique, au contenu suffisamment précis pour prolonger le questionnement global et les objectifs généraux par un calendrier des opérations de recherche.

3. Définition des pratiques de recherche, à trois niveaux:

- Choix des pays. En première analyse, pour diverses raisons (historique ORSTOM, pertinence des comparaisons, antériorité des expériences d'ajustement, partenaires potentiels...) ce pourrait être la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Sénégal.

- Modalités du partenariat dans ses deux composantes: institutions ou chercheurs nationaux des pays hôtes, collaboration ou insertion dans des réseaux existants (l'US-AID pour les Etats-Unis, le CRDI pour le Canada, sont, par exemple, en train de développer de tels réseaux)

- Procédures de travail. Terrains: pour partie par affectations outre-mer (coordonnateurs locaux), pour partie par missions. Information: circulation systématique et mises au point annuelles.

Les produits attendus de ce programme sont de divers ordres:

- En matière de développement, une offre d'expertise locale sur des aspects spécifiques des effets des PAS, en complément des évaluations macro-économiques.

- En matière de formation, l'encadrement d'étudiants en fin de cycle et l'accueil de jeunes chercheurs.

- Dans le domaine de la coopération, du côté africain, un appui à des structures nationales de recherche (les affectations pouvant s'y réaliser après évaluation sereine - c'est à dire sans a priori - des possibilités effectives de travail), par ailleurs, une ouverture à des institutions françaises, européennes ou internationales versées dans ces domaines.

- Au plan scientifique, les produits courants tels que rapports provisoires, articles, ouvrages, accompagnés de réunions d'étapes ouvertes et de séminaires de présentations de résultats.

Tout en sachant que la présente formulation provisoire du projet appelle critiques et précisions et quelle que soit la suite donnée qui y sera donnée, nous espérons surtout avoir montré que cette piste de recherche peut, à la fois, cadrer avec les missions et potentialités du Département, apporter des réponses à des problèmes aigus de développement, être porteuse de vraies questions scientifiques.

Dakar le 30 avril 1990

Alain VALETTE
Département SUD
Dakar

POUR
UN PROGRAMME PLURIDISCIPLINAIRE SUR LES POLITIQUES D'AJUSTEMENT
EN AFRIQUE DE L'OUEST

(SUITE ET FIN)

Dans le cadre d'une réflexion sur les perspectives de recherche à moyen terme pour l'ORSTOM en Afrique de l'Ouest, nous avons tenté de montrer, dans un précédent texte (1), tout l'intérêt que l'entité Département SUD aurait à développer et entreprendre une série d'études sur le thème de l'ajustement structurel dans cette région.

Ce premier papier insistait principalement sur les justifications - grande actualité du sujet, demande forte, intérêt scientifique intrinsèque (par les thèmes abordés) et tactique (occasion de valoriser les potentialités multidisciplinaires du Département) - et sur la teneur générale des orientations de recherche: faire converger les apports complémentaires de plusieurs disciplines, niveaux d'analyse (micro/macro), types de démarche ("terrain"/analyse sur documents), ceci dans le dessein de mieux (2) cerner les coûts réels de l'ajustement et les nouveaux comportements induits. Mais ce texte disait peu sur la façon dont, pratiquement, il serait possible de s'y prendre pour mettre en oeuvre une telle perspective.

(1) "Pour un programme pluridisciplinaire sur les politiques d'ajustement en Afrique de l'Ouest", ORSTOM Dakar 1990, repris quasi intégralement dans la revue du Département SUD, Chroniques du SUD n°3, ORSTOM Paris, août 1990, pp. 123-131.

(2) Sous-entendu: que ne le fait la démarche habituelle des économistes évaluateurs.

Le thème "Ajustement structurel et stratégies alternatives" ayant été depuis promu, parmi d'autres, au rang d'"Orientation Scientifique Majeure" de SUD lors de la "Journée du Département" de septembre dernier, le Chef de Département nous a invité à mieux préciser, dans un papier complémentaire, les modalités concrètes d'une éventuelle réalisation du projet. Le texte qui suit est une réponse à cette demande, dans le contexte du débat de politique scientifique qui s'instaure.

Avant de présenter ces propositions, nous souhaitons rapidement répondre à une objection déjà reçue sur le statut de l'Ajustement Structurel (AS dans la suite) comme objet de recherche. Pour résumer, il semble à certains que la charge idéologique de l'expression est si forte et son contenu si flou ou polymorphe qu'elle en perd toute pertinence scientifique: l'AS ne serait ni une catégorie, ni un concept, pas plus un champ de recherche, tout au plus un slogan.

Et il est vrai que faire de l'AS un objet de recherche soulève au moins deux équivoques:

* S'agissant d'une notion fabriquée de toute pièce par quelques institutions internationales, la promouvoir au rang de champ de recherche peut s'assimiler à une légitimation alors qu'il ne s'agit peut-être en fait que d'une tournure à la mode pour désigner une réalité bien plus ancienne: un colonialisme par les idées et les capitaux.

* Dans sa tendance à embrasser toutes sortes de domaines, l'AS devient difficilement isolable des politiques et pratiques de développement dans leur globalité. On en vient à se demander en quoi une recherche sur l'AS serait finalement différente d'une recherche sur le "Développement", dont le statut d'objet d'étude est, lui, depuis longtemps admis dans notre Département.

Cette double ambiguïté ne nous semble pourtant pas diminuer le bien-fondé de la promotion du thème "Ajustement en Afrique" en axe prioritaire pour SUD. Car à la première objection, on répondra que, sans être dupe de la réalité du contenu idéologique, la pertinence de l'AS comme objet de recherche demeure pour la raison triviale suivante: l'AS alimente les discours, génère des politiques et des pratiques, produit des effets. Artificiel ou non, c'est un fait social et politique et il devient légitime de le traiter comme un champ/objet d'investigations scientifiques. Quant à la seconde équivoque, elle peut probablement être dépassée si la définition des champs de recherche est suffisamment rigoureuse pour saisir les phénomènes qui relèvent, à titre principal, des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS). Même si ces PAS, comme nous l'indiquions précédemment, se sont "globalisés", c'est à dire ont largement dépassé, dans leurs objectifs et leurs conséquences, la seule sphère de l'économique, il n'en demeure pas moins possible d'isoler des orientations et des décisions parfaitement identifiables comme en relevant, et à cet égard, devenant des objets de recherche différents du "Développement", ou de la "Crise".

Ces précisions faites, il nous semble que, en pratique, la mise en oeuvre d'un axe scientifique prioritaire "Ajustement structurel et stratégies alternatives" pourrait comprendre trois volets répondant chacun à une préoccupation majeure:

* La constitution d'un réseau interne, pour fédérer l'existant;

* Le lancement de programmes nouveaux ou le renforcement de programmes en cours, pour traduire cette priorité récente en opérations tangibles.

* L'organisation d'un colloque, pour valoriser des connaissances accumulées.

1) PREMIER VOLET: CREATION D'UN RESEAU "Ajustement Structurel"

Pourquoi, pour quoi faire et comment?

A l'évidence, les programmes de SUD qui, dès à présent, portent, à titre principal ou secondaire, sur l'AS en Afrique sub-saharienne, transcendent le découpage en UR. Bien qu'il nous soit difficile depuis Dakar de connaître le contenu réel des travaux de chacun, la lecture de divers documents de présentation des UR conduit à estimer probable que 6 des 7 UR mènent des recherches qui, peu ou prou, abordent ce thème (1). Si celui-ci devient "Orientation Scientifique Majeure", il faut pourtant, en faisant l'économie d'une énième restructuration, procéder à un rapprochement des personnes pour engager l'échange. Une organisation en réseau est alors celle qui convient le mieux pour des programmes touchant un thème transversal aux disciplines, aux pays, aux UR. La forme réseau semble également la mieux adaptée pour une orientation de recherche non (encore...) coercitive.

La fonction fondamentale de ce réseau serait d'établir des liens entre des chercheurs et des équipes qui à ce jour ne communiquent pas, bien que travaillant sur des matières ou des champs proches. Plus précisément, ses trois objectifs d'ambition croissante seraient: faire connaître, faire débattre, faire converger. A contrario, on peut dire ce qu'il ne doit pas être: un moyen déguisé de faire passer des directives. Le réseau n'a pas à diriger des programmes de recherche, à imposer des problématiques.

(1) Il n'est pas besoin d'insister sur le truisme qu'au sein de SUD, on trouve des programmes qui ne correspondent que de très loin aux intitulés de leurs équipes et UR, et parallèlement des thématiques très voisines ventilées dans des équipes ou UR différentes. D'où la critique connue de faible lisibilité.

ques. Ceci est, et doit rester, du ressort des équipes et des UR. Par contre, le réseau inciterait chacun à présenter à l'ensemble des autres, ses objectifs, ses approches, ses méthodes, ses résultats. Le but premier est bien l'information réciproque interne et externe. Un exemple: le réseau n'a pas à soumissionner à un appel d'offres et répercuter ensuite le travail sur les équipes. Par contre il aurait à informer le plus rapidement possible les uns et les autres de l'existence de cet appel d'offres. De la même façon, ce type de mise en relation est un moyen de faire débattre sur des sujets d'intérêt commun, d'ordre thématique ou méthodologique. Ceci étant, on ne peut que souhaiter que de la confrontation se dégagent progressivement des interrogations (et des réponses) collectives. Même si, au départ, ce n'est pas l'uniformisation des questionnements qui est visée, la finalité ultime d'un réseau scientifique reste tout de même une convergence progressive des démarches et une complémentarité des résultats.

Les deux modalités principales de la matérialisation de ce réseau seraient son bulletin (trimestriel?) et sa journée d'étude (annuelle?). Le premier servant principalement à diffuser de l'information - programmes en cours, manifestations diverses, comptes rendus de lectures, nouvelles des membres, etc. - la seconde à faire le point et amorcer les initiatives collectives. Hormis ce minimum de formalisme, la circulation des documents et informations s'effectue en continu, l'intérêt de ce mode d'association étant sa souplesse et sa rapidité. Notons que les nouveaux outils de communication dont s'est doté l'ORSTOM (télécopie et messagerie électronique RIO) rendent sans aucun doute plus aisés ces objectifs.

On aura compris qu'un tel projet ne peut prendre corps qu'à deux conditions:

1) Trouver le, ou de préférence les secrétaires-animateurs qui lanceront et coordonneront l'échange. On voit mal que cette désignation se fasse autrement que sur la base du volontariat.

2) Dans le cadre de la rubrique "animation" du Département, doter le réseau d'un budget propre, au moins pour couvrir les frais de publication et diffusion du bulletin. Si les finances de SUD le permettaient, on pourrait y ajouter quelques missions, non pour les animateurs du réseau, mais pour permettre à tels de ses membres de participer à des manifestations scientifiques intéressant le thème (réseau = appui). Si SUD était plus argenté encore (presque riche, quoi!), l'opportunité d'organiser une réunion constitutive du réseau avec présence d'un représentant de chacune des principales équipes concernées serait à évaluer.

Le premier temps n'en restera pas moins le repérage exact des programmes et chercheurs potentiellement concernés, la diffusion du projet et l'évaluation de l'intérêt qu'il aura suscité en retour, sous la forme suggérée ou sous une autre.

2) SECOND VOLET: RENFORCEMENT DE PROGRAMMES EN COURS ET LANCEMENT DE PROGRAMMES NOUVEAUX

Un deuxième volet de la concrétisation de l'orientation prioritaire "Ajustement Structurel" devrait porter sur les programmes eux-mêmes, soit en renforçant et élargissant ce qui se fait déjà, soit en lançant des actions nouvelles. Mais toujours avec le souci de concentrer les moyens humains et financiers sur quelques opérations de taille significative, en visant le comparatif et le pluridisciplinaire.

En effet, la constitution d'un réseau ne saurait suffire à traduire pleinement un véritable choix de politique scientifique. Sur un mode beaucoup plus volontariste, c'est à dire en s'en donnant les instruments, l'équipe de direction du Département aura à promouvoir certains programmes dès lors affichés comme priorités de SUD. Il est clair que la mise en oeuvre de ce deuxième volet, et parce qu'il s'agit cette fois-ci de programmes, ne peut se faire en dehors des UR et de leurs équipes de recherche. Le but n'est pas de monter de nouvelles opérations en parallèle à ce que font les UR, mais de traduire avec elles une priorité thématique en actes tels que programmes, recrutements, affectations, budgets.

Des suggestions sur les orientations générales de ces programmes ont été faites dans notre précédent texte. Il y était notamment proposé que la problématique d'ensemble soit conçue comme "l'application de deux thèmes transversaux - coûts de l'ajustement et nouveaux comportements - à quelques champs bien circonscrits tels que: ménages urbains, entreprises, société civile et institutions".

Traduit en termes plus opérationnels, cela signifie que, dans chacun des pays qui auront été retenus - et nous dirons plus loin nos préférences - SUD, avec l'appui d'une institution partenaire locale, procéderait à la formation d'une équipe de recherche pluridisciplinaire,

franco-africaine,

structurée autour de trois axes d'études:

- L'un, à dominante anthropologique, et portant principalement sur les conséquences et le vécu de l'ajustement au niveau des individus et des groupes domestiques;

- L'autre, à dominante économique, s'intéressant aux effets des PAS sur les structures de production et sur les stratégies des entreprises de tous types (industrie/services, privé/public, moderne/informel).

- Le dernier, à dominante de sociologie politique (1), sur l'impact de la nouvelle donne socio-économique, avec son cortège d'idées et concepts, sur des institutions civiles telles que l'Etat, les partis politiques, les syndicats.

Deux hypothèses sous-tendent cette démarche. La première est qu'il existe des relations entre les politiques macro-économiques des PAS et les comportements des acteurs de base dont ni les bilans quantitatifs globaux périodiquement réalisés par les instances officielles, ni les études lancées depuis 1987 dans le cadre du programme DSA (Dimensions Sociales de l'Ajustement) de la Banque Mondiale, ne rendent compte. Il s'agit de ce foisonnement de réponses - résistances, détournements, acceptations - reflète de dynamiques sociales spécifiques. La seconde hypothèse est que les moyens de répondre à des questions posées par une discipline ne se trouvent pas toujours au sein de cette discipline, mais dans d'autres qui les poseront dans des termes et à des niveaux différents, avec des hypothèses et des méthodes appropriées. L'option pluridisciplinaire n'est pas la quête d'une juxtaposition d'approches ou d'un syncrétisme formel, mais la recherche de complémentarités dans les questionnements sur les logiques et pratiques économiques, politiques, culturelles.

Concernant le premier axe d'étude, le dessein essentiel serait de rendre compte des pratiques individuelles et familiales à l'épreuve de l'ajustement. Les conséquences des PAS sur les ménages empruntent trois voies principales: les pertes de pouvoir d'achat par blocage des revenus et modifications des prix relatifs; la baisse de l'emploi salarié, public et privé; la contraction des dépenses publiques consacrées aux services sociaux. Cette dégradation des conditions de vie, différemment imputée selon les groupes sociaux, suscite des attitudes inédites dans le tissu social. Ce premier champ serait consacré à cet ensemble de comportements innovants, portant par exemple sur les modalités concrètes de réponse à une baisse de revenu ou une perte d'emploi, sur la composition des familles résidentes urbaines, sur les pratiques de santé et de scolarisation, sur la redynamisation (ou non) des solidarités sociales, etc.

La seconde approche, ciblée sur la sphère productive, porterait sur les effets de structure et de comportement des PAS, principalement dans leurs composantes sectorielles (nouvelles politiques agricoles, industrielles, promotion de la PME, démantèlement du secteur para-public). On fera remarquer qu'un premier temps de la recherche pourrait être la recension chronologique de toutes les mesures prises (ou annoncées et non prises) et l'évaluation de la simple perception qu'en ont les agents économiques concernés, travail peu réalisé jusqu'ici. Ce sont ensuite toutes les stratégies induites de redéploiement, de repli, de diversification, ou d'extension, dans les divers domaines de la

(1) On s'excuse pour les géographes! Mais leur polyvalence bien connue leur laisse toutes les portes ouvertes.

production, de l'emploi, des investissements, de la commercialisation, etc., aussi bien pour les entreprises agricoles qu'industrielles, privées que publiques, à capitaux étrangers qu'à capitaux nationaux.

Le troisième axe vise à démontrer que l'impact des PAS va bien au delà des modifications des règles du jeu économique et a pénétré tous les éléments de la société civile. Une anthropologie des institutions essentielles que sont l'administration et les appareils politiques et syndicaux rendrait compte de la pénétration des idées, de l'évolution des discours, du renouvellement des stratégies. Les points matériellement sensibles des PAS (du type blocage des salaires, hausse des prix de produits clés, licenciements) comme leurs aspects plus idéologiques (conception de l'Etat, valorisation de l'initiative individuelle) donnent lieu à des prises de position des diverses institutions qui reflètent, selon les sujets et les moments, de nouveaux rapports de force, de nouveaux enjeux de légitimité et de pouvoir. Le problème est souvent moins de répondre à une vraie question que de se situer par rapport à..., en fonction de considérations ayant peu de rapport avec l'objet traité. Ce serait une bonne entrée en matière que d'attaquer cette approche plus "politiste" par l'étude des procédures formelles et informelles de la concertation entre institutions internationales et haute administration locale, précisément à l'occasion de la conception et de la mise en oeuvre des différentes composantes des PAS.

L'accent mis sur ces trois domaines n'est pas exclusif d'autres angles d'attaque. Bien au contraire, sera à promouvoir l'articulation, à ces thèmes centraux, de recherches complémentaires sur des aspects particuliers de l'ajustement, portant soit sur le contenu même des politiques, soit sur leurs mises en place et leurs effets (1). En jouant sur l'éventail des instruments de partenariat, d'accueil et de formation à la recherche dont dispose maintenant l'ORSTOM, et dans le cadre d'accords de coopération formalisés, il est envisageable de constituer, autour d'un noyau central de 3 ou 4 seniors orstomiens et nationaux du pays d'accueil, un groupe plus vaste de chercheurs associés, à temps plein ou partiel, en affectation ou en mission, européens ou africains.

Si l'on en vient maintenant aux possibles implantations géographiques de tels programmes, leur choix réclame que soient simultanément évalués l'intérêt scientifique des cas nationaux, les travaux récents et en cours dans les UR, les possibilités de partenariat et ... les options géostratégiques de l'Institut.

(1) Dans le cas du Sénégal, on citerait, parmi les nombreux sujets possibles, l'impact de l'ajustement sur l'appareil de recherche national, ou la réforme du crédit agricole, ou encore les nouvelles pratiques dans l'habitat urbain (tous exemples, on l'aura noté, qui renvoient à des thématiques pratiquées dans différentes UR de SUD).

Nonobstant le biais qu'introduit certainement notre vision très incomplète de l'activité générale de SUD (1), le survol des travaux actuels et l'évaluation des possibles nous amènent à proposer qu'en pratique ce volet "programmes" s'appuie sur trois noyaux durs constitués par trois équipes pluridisciplinaires oeuvrant au Cameroun, au Sénégal ou en Côte d'Ivoire, à Madagascar (2), tous pays sous ajustement, mais avec des durées, des intensités et des contextes nationaux et extérieurs différents, rendant plus riches les comparaisons.

S'il faut argumenter le choix de ces trois localisations (ce qui ne signifie pas recommander la mise en veilleuse de certains programmes prometteurs repérés dans d'autres pays, le Mali ou le Togo par exemple), nous dirons rapidement que:

* Avec le programme OCISCA (Observatoire du Changement Social et de l'Innovation au Cameroun) dans lequel est fortement impliquée l'UR "Maîtrise de la sécurité alimentaire", vient de démarrer au Cameroun un projet dont le champ, les objectifs et l'approche correspondent parfaitement à l'esprit et au contenu des orientations de recherche que nous avons proposées: étude des "stratégies et tactiques déployées par les différents acteurs pour surmonter, éviter ou s'adapter à la nouvelle donne", "mise en commun pluridisciplinaire", observation "en temps réel des comportements et innovations", "solidarités collectives", etc. (cf. Bulletin OCISCA n°1). Sous réserve bien entendu d'en débattre avec les équipes d'OCISCA, on peut penser que des entrées complémentaires plus macros (économiques, sociales) et (ou) urbaines pourraient judicieusement compléter la dominante rurale actuelle.

* En Côte d'Ivoire comme au Sénégal, des travaux ont déjà été effectués depuis quelques années sur les PAS, essentiellement dans leur volet industriel et promotion de l'entreprise nationale. Ils constituent un premier investissement à diversifier et intensifier. D'autres programmes - qui ne relèvent pas tous de SUD - abordent indirectement les effets de l'ajustement par l'étude des vécus et des pratiques en condition de crise, en milieux urbains et ruraux. De plus, dans l'un et l'autre pays, les chercheurs de sciences sociales de l'ORSTOM ont depuis longtemps tissé des relations personnelles et institutionnelles et accumulé un savoir sur de multiples aspects des réalités nationales. Il est néanmoins suggéré de choisir entre l'un et l'autre pays afin de concentrer les efforts et les coopérations. Ce seront alors probablement plus des considérations politiques et matérielles que des critères scientifiques - au demeurant très voisins pour ces deux Etats en termes de politiques d'ajustement - qui empor-

(1) Les documents en notre possession - essentiellement les "Chroniques du SUD" - agrègent les thèmes par équipes et UR, et ne permettent pas de savoir avec précision qui fait quoi où.

(2) Ce qui rendrait bien sûr superflu le "de l'ouest" du titre.

teront la décision.

* La proposition de Madagascar semblera à certains plus discutable. Deux catégories de considérants militent pourtant pour ce choix: d'une part, des spécificités créant un intérêt scientifique accru, spécialement pour l'économiste; d'autre part, la nécessité pour SUD d'intégrer dans sa programmation des options prises au niveau supérieur, options dont fait partie le renforcement de la présence de l'ORSTOM dans ce pays. Parmi les premières, on citera, entre autres:

- L'utilisation de toute la panoplie des instruments de politiques monétaire et commerciale (dévaluations en cascade, planche à billets pour couvrir les déficits internes et externes, etc.) que l'on ne rencontre pas dans les pays de la Zone Franc et qui sont portant au centre des PAS dans les autres parties du monde.

- Les ruptures particulièrement fortes et rapides introduites par la libéralisation dans un système qui avait connu juste avant une phase d'étatisation et de centralisation particulièrement poussées.

- Le fait que Madagascar fasse partie des pays qui ont été le plus intensément l'objet de "projets cibles", selon la terminologie de la Banque Mondiale, c'est à dire de ces multiples programmes accompagnant les politiques macro-économiques et visant des groupes précis ("programmes spéciaux pour l'emploi", "programmes de redéploiement", "programmes multisectoriels", ...)

Quant à la volonté politique affirmée au plus haut niveau de relancer la coopération scientifique (accompagnant d'autres coopérations) avec ce pays, on peut y voir une pression, mais aussi, plus positivement, un atout (1) lorsqu'il s'agit de monter une opération nouvelle de quelque ampleur nécessitant les appuis d'une tutelle, d'une hiérarchie et de partenaires locaux.

Evaluation des forces mobilisables par le Département, désignation de coordonnateurs par pays retenus, affinement des problématiques en les adaptant à chaque cas national, choix des partenaires, devraient être, en tout état de cause, les quatre premières étapes de cette démarche "programme".

(1) Au regard des critères d'intérêt scientifique, un pays comme le Ghana peut sembler aussi pertinent que Madagascar, puisqu'on y retrouve les particularités ci-dessus évoquées. C'est ce facteur de faisabilité a priori plus aisée, puisque liée à une option forte de politique scientifique et de coopération qui, aujourd'hui, nous fait pencher pour ce choix.

3) DERNIER VOLET: ORGANISATION D'UN COLLOQUE

L'organisation d'un colloque est une troisième concrétisation possible de l'intérêt prioritaire porté au thème. Colloque ou séminaire selon le degré d'ouverture que l'on voudra (pourra) lui donner, cette opération répond à l'objectif simple suivant: faire exprimer ce que les chercheurs de SUD ont à dire sur l'AS en Afrique subsaharienne.

Projet prématuré? Non, pour plusieurs raisons. Premièrement, comme dit plus haut, plusieurs équipes travaillent déjà sur le sujet, et même si les programmes supplémentaires évoqués en 2) ne voyaient jamais le jour, il peut être gratifiant pour SUD et ses chercheurs (beaucoup moins sans doute pour le ou les organisateurs ...) de mener à bien une manifestation de cet ordre. Deuxièmement, l'expérience montre que ce genre d'exercice possède des propriétés d'apprentissage au travail en commun non négligeables: constituant un bon moyen d'apprendre à se connaître ("se pratiquer"), ce peut ainsi être un investissement pour un futur plus collectif. Enfin, l'expérience encore montre que s'il a quelque ampleur, le montage d'un colloque réclame de longs mois, ne serait-ce que du fait des procédures des guichets extérieurs (l'appui de la DIST n'étant certainement pas suffisant) qui programment sur plus d'un an leurs soutiens.

S'il est trop pour envisager les caractéristiques précises de cette manifestation, on peut dès à présent apporter les suggestions suivantes, l'esquisse de celles-là n'engageant que leur auteur:

- Que le thème général en soit centré autour de "ajustement et changements sociaux et économiques", ou tout autre formulation mettant l'accent sur les facteurs d'innovations et de dynamiques sociales et économiques.

- Que la tonalité générale en soit celle d'un atelier au cours duquel on fait un point approfondi des recherches et propose des pistes pour l'avenir plutôt que celle d'une grand-messe promotionnelle.

- Qu'en conséquence, les méthodes d'organisation soient prévues pour dépasser l'exposé d'une succession de communications en visant des synthèses.

- Que les communications soient en priorité celles des chercheurs de l'ORSTOM et de leurs collègues africains associés;

- Que malgré une assistance réduite (trente personnes, quarante au maximum) trois origines des participants soient garanties: chercheurs, décideurs nationaux, bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux.

- Que le lieu en soit une capitale africaine et la date approximative mi 92, échéance tenant compte des délais de montage évoqués plus haut et du degré d'avancement de certains programmes en cours.

Si après critiques, approfondissements et modifications la mise à exécution de ces trois types d'opérations était décidée, cela réclamerait à coup sûr une volonté résolue au sommet du Département, un appui déterminé et franc des niveaux intermédiaires, une adhésion collective significative et ... des moyens. Cela fait beaucoup! Aussi, fera-t-on remarquer subrepticement que ces trois modalités constituent autant de modules complémentaires, certes, mais également relativement indépendants. Le "réseau" peut démarrer à partir des programmes tels qu'ils s'exécutent, sans nécessairement colloque ni programmes nouveaux ou renforcés; la consolidation/formation d'équipes pluridisciplinaires peut se décider en dehors de tout réseau à partir d'une stratégie d'UR; le projet de colloque peut être conduit comme une opération en soi, etc.

En fonction des réactions et du degré de détermination des uns et des autres, la faisabilité de chacune des propositions devra être évaluée. Sachant, ceci dit sans emphase, que l'avenir de SUD se jouera peut-être dans les mois à venir sur sa capacité à mener à bien des opérations collectives et structurantes de cette nature.

Dakar novembre 1990