

Bénin : le défi de la gestion

PEUPLÉ de quatre millions et demi d'habitants, avec un revenu de 380 dollars par tête, le Bénin est un pays pauvre qui doit faire face à une crise économique aiguë. Dès le début des années 80, la baisse des recettes d'exportation, l'alourdissement de la charge de la dette et le tarissement des flux d'aide ont engendré une détérioration de la situation économique. A ces effets généraux de la crise économique, se sont ajoutées les conséquences d'une gestion économique laxiste (gabegie, mauvais choix d'investissements, recrutements anarchiques dans la fonction publique, prolifération d'entreprises publiques et semi-publiques, etc.) et la perturbation de sa situation de rente vis-à-vis du Nigeria (transit, réexportation, commerce parallèle...).

La quasi-banqueroute de l'État a contraint le gouvernement de l'époque à adopter des mesures d'austérité dès le milieu des années 80 et à conclure, en juin 1989, un Programme d'Ajustement Structurel (PAS) avec le FMI et la Banque mondiale. Les réformes initiées eurent des effets mitigés. La situation économique ne s'améliorait guère et les fonctionnaires connurent, entre 1988 et 1989, jusqu'à sept mois d'arriérés de salaires. D'où une crise politique assortie de remous sociaux et d'une spirale contestataire ayant entraîné la paralysie de l'administration et contraint l'ancien régime marxiste-léniniste à tenir une Conférence Nationale en 1990 et à opérer une ouverture démocratique. Celle-ci s'est traduite par des élections libres, l'instaura-

tion d'un État de droit, du libéralisme politique, et de l'économie de marché.

Les réformes du PAS

Les différentes mesures initiées pour juguler la crise ont de nombreuses implications sociales alors même que le pays en est à son deuxième PAS (1991-1994) qui exigera, eu égard à l'ampleur de la crise financière de l'État, un effort rigoureux et prolongé. L'assainissement de l'économie traduit fondamentalement une crise des finances publiques où l'État n'arrive pas à couvrir ses charges de souveraineté. Cette situation est essentiellement liée au caractère pléthorique de la fonction publique, qui est dû à un recrutement anarchique ayant fait passer les effectifs de la fonction publique de 9 000 agents en 1972 à 47 000 en 1990. Les dépenses de personnel constituant l'essentiel des dépenses de l'État (en 1990, les seuls salaires, pensions et bourses représentaient 103 % du budget), le contrôle de la masse salariale est devenu le principal levier de l'ajustement économique. Le PAS s'est alors cristallisé sur les points suivants : abatement de 20 % des salaires, blocage des avancements, réduction des bourses universitaires, gel des recrutements depuis 1986, mise sur pied d'un programme de départs ciblés dans la fonction publique et de départs volontaires à la retraite (2 500 fonctionnaires entre 1989 et 1991), restructuration des entreprises publiques et semi-publiques avec son cortège de

7 000 personnes licenciées depuis 1986.

La réforme du secteur public et para-public a généré des tensions sur le marché de l'emploi qui se révèle incapable d'absorber les « déflatés » des entreprises publiques, les quelque 6 000 diplômés au chômage et les 1 300 diplômés qui se présentent chaque année sur le marché du travail. Aux faibles capacités d'embauche du secteur privé, dues à sa modestie et aux résultats peu encourageants des privatisations des entreprises publiques liquidées, s'ajoutent une croissance démographique forte (3,14 % par an) et la poursuite de l'afflux des migrants venant des zones rurales et qui gonflent la population urbaine.

Le secteur informel, qui jusque-là avait permis d'absorber les chocs extérieurs et d'amortir la crise (réexportation, contrebande, artisanat urbain, petits métiers, etc.), n'est plus à même de jouer son rôle régulateur. Non seulement le dynamisme de ce secteur, qui a jusque-là fourni les trois-quarts des emplois urbains, est battu en brèche par la récession économique nigériane et la compétitivité des produits de ce pays (induite par la dévaluation de sa monnaie), mais ledit secteur se trouve passablement hypertrophié.

La vulnérabilité des groupes exposés

Cette configuration a induit une forte vulnérabilité des groupes défavorisés qui n'ont plus de moyens autonomes de survie. L'impossibilité pour un nombre croissant de fonctionnaires d'entretenir leur famille, de procéder à des redistributions et à des transferts a engendré — aussi bien dans les villes que dans les campagnes — des difficultés pour se nourrir, se loger, se soigner, etc.

Émergent alors des groupes vulnérables composés des jeunes diplômés ou sans formation, des chômeurs, des « déflatés » de la fonction publique et des populations rurales dont les revenus ne cessent de s'amenuiser. Dans un contexte où le chômage n'est pas indemnisé, où la couverture médicale est quasi inexistante et où le salaire minimum interprofessionnel garanti est de 17 500 f. CFA (soit 350 francs français), on imagine la situation de précarité et de détresse que vivent certaines franges de la population. La menace d'une descente audessous du seuil de pauvreté absolue se fait de plus en plus sentir.

Les mesures d'accompagnement prévues par le PAS (privatisation des entreprises publiques, développement du secteur privé, mise en place d'un réseau de PMI et de PME, réhabilitation de l'économie de transit, rationalisation des services des impôts et des douanes afin d'augmenter les recettes fiscales, etc.) se sont révélées inaptées à contenir le chômage et le sous-emploi. Dans une logique de réduction de la pauvreté, l'État béninois a dû mettre en œuvre, avec les concours financier et technique de la Banque mondiale, du PNUD et du BIT, un Programme d'Actions Sociales d'Urgence (PASU), d'un coût total de 15 418 000 000 de f. CFA (soit 308 360 000 f. français). Le PASU vise en effet, par des actions rapides, à soulager les groupes les plus exposés en réhabilitant les équipements sociaux, les infrastructures d'éducation, de santé primaire et de nutrition, notamment dans les zones rurales. Ce programme vise également à stimuler l'emploi, par la promotion des travaux à haute intensité de main-d'œuvre dans les villes, le financement de certaines activités rurales, l'aide aux initiati-

ves de base et à l'artisanat urbain, ainsi que par le recyclage et la réinsertion des « déflatés ».

La tension sociale

Malgré la démocratisation et les mesures sociales d'accompagnement prises par la suite, la situation sociale ne s'est pas pour autant améliorée. Le PAS lui-même n'a pas pu recueillir le consensus nécessaire. A partir du deuxième semestre 1991, l'on a pu observer une résurgence de l'agitation sociale, exacerbée par l'électrochoc qu'a créé l'augmentation du nombre de portefeuilles ministériels — de 15 à 20 — lors de la formation du gouvernement Soglo le 29 juillet 1991. Cette dernière décision a radicalisé la position des travailleurs qui estiment avoir payé un lourd tribut au PAS et qui dénoncent une mauvaise répartition des coûts de l'ajustement et la responsabilité de l'ancien régime dans la crise financière actuelle. Cette crise de confiance s'est traduite par un bras de fer entre les syndicats et le gouvernement. Les deux principales centrales syndicales ont dès lors donné dans la surenchère, se refusant à tout dialogue et faisant montre d'intransigeance. Aux ultimatums lancés par le gouvernement, ont répondu les grèves perlées, les grèves d'avertissement d'une semaine, parfois assorties de coupures d'eau ou de délestage électrique (même dans les hôpitaux !), etc.

Sur la même lancée, les syndicats ont remis en cause les départs ciblés dans la fonction publique, exigé le paiement des salaires à l'indice réel et des arriérés. Le gouvernement a dû alterner concessions mineures et fermeté, toutes choses qui n'ont pas pu détendre l'atmosphère sociale. Faute de consensus et

de dialogue social, une trêve sociale a été décidée avant la convocation d'une « Table ronde économique » devant réunir le gouvernement, les partenaires sociaux et les opérateurs économiques. Annoncée depuis le 18 septembre 1991, ladite Table ronde a dû être reportée à plusieurs reprises, et n'a pas encore pu avoir lieu jusque-là, face à l'attitude rétive des syndicats et des opérateurs économiques (1) et à leurs velléités de la transformer en Conférence Nationale bis (souveraineté et caractère exécutoire des décisions), ce qui aboutirait *in fine* à une remise en cause ou à un remodelage du PAS. Malgré l'accroissement des aides et une stabilisation amorcée en 1991 (reprise de la croissance qui a atteint 3 % en 1991, augmentation de 20 % des recettes fiscales, rééquilibrage des opérations primaires de l'État, etc.), le malaise social perdure. Le dégraissage de la fonction publique marque le pas et le Nouveau Démocratique sombre dans la mélancolie.

Poursuivre le redressement économique, obtenir l'adhésion des couches socio-économiques concernées, juguler les répercussions sociales de l'ajustement structurel grâce à un surcroît des primes octroyées par l'extérieur, etc., tels sont les principaux défis que se doit de relever le gouvernement béninois.

L'ajustement structurel au Bénin est de plus en plus contrarié par les difficultés sociales qu'il engendre. Surgissent alors des questions ayant trait à la réalisation de l'ajustement dans un contexte de paupérisation croissante et de résistance des fonctionnaires qui s'arc-

(1) Les opérateurs économiques ont observé une grève de 24 heures en août 1992 pour protester contre l'instauration de la TVA, le contrôle des importations, le réarmement de certains tarifs douaniers, etc.

boutent aux avantages acquis, ainsi qu'au financement du social. Le libéralisme prôné par le PAS ne permettant pas de résorber le surcroît de main-d'œuvre généré, les marges de manœuvre se réduisent, retardant d'autant le retour aux

grands équilibres et compromettant à terme l'expérience de démocratisation. La réalisation du PAS devient alors la source potentielle d'une nouvelle crise socio-politique.

Théophile E. Vittin

Anthropologie et impérialisme : où en sommes-nous aujourd'hui ?

SOUVENEZ-VOUS. C'était en décembre 1968, il y a bientôt vingt-cinq ans, que fut lancé, dans les colonnes de la revue américaine *Current Anthropology* (vol. IX, n° 5), le débat « Anthropologie et Impérialisme ». Deux ans plus tard, l'épidémie toucha la France, sous l'impulsion de Jean Copans (*Les Temps Modernes*, n° 293-294, décembre-janvier 1970-1971). De quoi s'agissait-il exactement ? En gros, les thèses soutenues par des anthropologues contestataires tels que Kathleen Gough et Jean Copans revenaient à dire que l'anthropologie était fille de l'impérialisme occidental, et que beaucoup d'anthropologues, parfois en pleine connaissance de cause, parfois sans s'en rendre compte, s'étaient mis au service d'un système contre-révolutionnaire, en travaillant pour l'administration coloniale, du temps des colonies, ou, plus tard, au bénéfice des services de renseignements occidentaux contre les protagonistes de la révolution mondiale (au Vietnam, en Amérique latine, en Angola, etc.).

La mêlée fut générale, le débat

passionné. On se faisait allégrement traiter d'agent de la CIA, voir d'« ethno-loque », par des censeurs sévères dont l'engagement révolutionnaire était au-dessus de tout soupçon, alors que dans le camp de l'*establishment* académique on se gaussait de la naïveté et de l'idéalisme des contestataires. Pour ma part, j'ai participé de cœur joie à la discussion, un peu dans le rôle du bouffon du roi. Dans un texte intitulé « L'anthropologie révolutionnaire, comment faire ? » (*Les Temps Modernes*, n° 299-300, juin-juillet 1971), j'ai notamment averti mes collègues que ce serait une illusion de croire qu'un anthropologue vraiment engagé, ayant changé de camp à 100 %, pourrait rester longtemps au CNRS ou à l'ORSTOM. Doucement sérieusement de la sécurité de l'emploi et de carrière pour l'anthropologue qui serait avant tout un militant je posais la question : Combien d'entre nous sont capables de passer la ligne et d'abandonner par là toutes les positions acquises ? J'y ajoutais que, pour ma part, je ne m'en sentais pas capable.

La guerre fratricide déchirant