

Exposé n° 3 :

LES OPERATEURS ECONOMIQUES ET LA TRANSITION DEMOCRATIQUE

Par :

Pascal LABAZEE  
Orstom

On envisage ici le rôle qu'un groupe d'acteurs sociaux, les entrepreneurs du grand commerce et de l'industrie d'Afrique sub-saharienne, joue désormais dans le double processus de démocratisation et de passage à l'économie de marché. Certes peu nombreux, mais financièrement puissants, organisés en groupes de pression, pourvus de relations multiples dans les appareils et partis politiques nationaux, ces agents ont en effet les moyens d'orienter les mutations en cours en fonction de leurs intérêts spécifiques.

L'affirmation d'un monde des affaires composé de promoteurs nationaux est en effet l'un des traits majeurs des mutations sociales intervenues parès les indépendances dans les pays africains. Partout, ces milieux d'affaires africains sont organisés selon une structure duale : l'accès aux activités de production manufacturière d'un côté, au secteur du commerce et transport de l'autre, est en effet commandé par des mécanismes distincts d'accumulation où le rapport aux pouvoirs politiques, toujours déterminant, se trouve inversé.

L'entrée dans les activités marchandes suppose au préalable une connaissance intime des circuits sous-régionaux d'approvisionnement et de distribution, des usages internes - marchands et religieux notamment - réglant la profession. Elle repose surtout sur l'insertion des commerçants dans les quelques réseaux qui verrouillent les principales filières marchandes de chaque Etat. Au Niger par exemple, un petit nombre de patrons haoussa (*Alhazai*) contrôlent à l'Est du pays, depuis les villes de Maradi et Zinder, le trafic commercial avec les grandes cités pourvoyeuses du Nord Nigeria. De Niamey et Dosso, les circuits orientés vers le Bénin et le Togo sont organisés tantôt par des haoussa, tantôt par des marchands zarma. Au Burkina, les circuits marchands sont dominés à l'ouest par quelques patrons dioula (*dioula-ba*) dont les intérêts économiques sont historiquement orientés vers Ab djan et Bamako, tandis que l'espace marchand yarga est plutôt tourné vers le Ghana dont ces commerçants sont originaires, et vers les voisins situés à l'est et au nord du pays.

L'accès aux activités manufacturières, de moyenne ou grande dimension, suppose quant à elle une accumulation de liens personnels auprès des responsables politiques, financiers susceptibles de faciliter l'obtention de crédits, de protéger les marchés intérieurs, d'octroyer des marchés publics, bref d'assurer a priori les conditions d'une rentabilité de l'exploitation. En Côte-d'Ivoire par exemple, deux des plus grandes entreprises du secteur agro-alimentaire, spécialisées l'une dans la transformation laitière et l'autre dans les huiles alimentaires, doivent leur existence aux relations électives et aux protections économiques que leurs promoteurs, anciens membres de la fonction publique, ont su obtenir auprès d'hommes politiques de premier plan ; la capacité de leurs promoteurs à établir et à exploiter des relations, tant dans les milieux internationaux d'affaires et de la finance qu'au sein de l'appareil d'Etat fut l'élément-clé du processus de création de ces entreprises. La situation n'est guère différente au Burkina où ces opérateurs sont implantés dans la production de biens de consommation à faible coût unitaire. De même au Niger où l'un des principaux entrepreneurs de travaux publics, ancien fonctionnaire, dut sa réussite à l'appui du président Hamani Diori et de son successeur Seyni Kountché.

## I. OPERATEURS ECONOMIQUES ET ETAT : UN CIRCUIT FINANCIER EN BOUCLE.

L'ancrage des deux pôles d'entrepreneurs africains aux pouvoirs, bien qu'indispensable au déploiement de leurs affaires, n'est pas de même nature. Les marchands disposent en effet d'une relative autonomie en regard des Etats dont ils relèvent, au sens où ces derniers n'ont jamais constitué la source exclusive de

leur accumulation de bénéfices et de rentes. Une bonne partie du commerce céréalier et des flux clandestins entre pays frontaliers par exemple échappent aux institutions politiques et administratives alors qu'elles contribuent largement à l'enrichissement des patrons de réseaux commerciaux. Même dans le cas extrême de la politique commerciale de Sékou Touré, fortement opposée à la formation d'une bourgeoisie marchande autonome, les grands négociants guinéens sont parvenus à conserver leur marge de manoeuvre en multipliant les collusions avec les fonctionnaires locaux. Il en va de même au Mali, ainsi qu'au Niger où le régime du président Kountché tenta de pondérer l'influence économique des marchands haoussa en favorisant les milieux d'affaires zarma.

Les membres de la fonction publique passés aux affaires ne disposent pas pour leur part d'une telle autonomie dans la gestion de leur lien à l'Etat. Leur conversion au secteur privé repose en effet sur une stratégie étatique, élaborée dans les années 1970, qui visait à promouvoir par des moyens institutionnels appropriés un patronat à la fois dépendant du pouvoir et doté des signes les plus visibles de la rationalité gestionnaire. Au Burkina Faso par exemple, les principaux outils de promotion d'un groupe d'entrepreneurs privés reposèrent sur divers décrets de voltaïsation de l'économie, sur la création d'offices de promotion des entreprises locales, et sur l'octroi d'avantages prévus au Code des investissements. Il en fut de même en Côte-d'Ivoire où le lent mouvement d'ivoirisation, très net dans les secteurs de production et des services, a profité à d'anciens fonctionnaires. D'emblée soumis à l'autorité politique pour le financement des équipements industriels, l'accès et la protection des marchés auxquels ils s'adressent, la formation d'un fonds de roulement, ces promoteurs n'ont pu - ni même peut-être souhaité - desserrer le système de contraintes relationnelles qui seul garantissait leur position sociale. La genèse de ce groupe de promoteurs, toute entière contenue dans l'accumulation préalable de ressources politiques personnelles, ne recelait guère de possibilités d'ajustement progressif aux logiques de marché.

Si les rentes ponctionnées et distribuées par le secteur étatique et para-étatique furent bien au principe de la formation et de la reproduction du pôle des fonctionnaires reconvertis dans les affaires, ces mêmes rentes n'ont jamais constitué la source exclusive d'accumulation primitive et d'extension du pôle des patrons de commerce. Il n'est donc pas souhaitable de classer les liens entre Etat et milieux d'affaires d'Afrique sub-saharienne dans la seule sphère carnassière et prédatrice de l'économie africaine, c'est-à-dire celle dont la survie tient tout entière dans la soumission des promoteurs aux pouvoirs politiques. Il serait préférable, en effet, d'évoquer une circulation rentière en boucle régulée à chaque moment par les pouvoirs politiques, du moins jusqu'à la crise financière des économies sous-régionales et l'avènement du multipartisme. Dans ce mode de circulation rentière, l'Etat distribue des ressources financières parmi les membres de sa propre administration afin de prolonger au plan économique sa domination politique. Il définit et répartit aussi les espaces rentiers parmi les opérateurs du monde marchand, mais cette fois en contrepartie d'un tribut prélevé par les agents de la fonction publique, de l'appui des commerçants aux organes d'encadrement populaire, parfois même d'un soutien indirect à ses objectifs de politique économique.

D'un côté, l'Etat distribue les moyens nécessaires à la reconversion de fonctionnaires dans le monde des affaires, et ce sans contrepartie aucune, sinon un droit d'intervention dans le fonctionnement interne des entreprises créées. De l'autre, il agit afin de construire des sources virtuelles de rente - licences ou contingentement des importations, organisation de filières alimentaires, structure de prix des hydrocarbures, etc. - qui, une fois réalisées par les réseaux commerçants, sont partiellement captées par la sphère politique.

Ainsi, tout se passe comme si les réseaux marchands, bénéficiaires il est vrai des largesses et tolérances juridiques des pouvoirs, livraient à ces derniers une partie des moyens financiers nécessaires à leur domination politique et à leur irruption dans le champ économique.

## II. CRISE, DEMOCRATISATION? ENTREPRENEURS : VERS UN NOUVEAU CIRCUIT

Il serait fastidieux de reprendre ici les symptômes et les fondements de la crise du modèle de développement rentier en Afrique sub-saharienne apparu au détour des années 80. Notons seulement qu'elle se manifeste par une chute générale de la croissance sous-régionale, qui traduit l'épuisement de l'agro-exportation extensive et le renversement des cours des matières premières. La part de l'Afrique au sud du Sahara dans les échanges internationaux ne dépasserait pas aujourd'hui 5 % tous produits de base confondus, 2,7 % si l'on exclut les produits pétroliers. La crise des finances publiques se présente à la

fois comme celle d'un endettement qui, massif au cours des années 70, a servi des politiques ambitieuses autant que patrimonialistes d'investissement public. L'encours de la dette représente, en 1991, 110 % des produits intérieurs de l'Afrique sub-saharienne. Plus discrète, mais non moins importante pourtant, fut le rôle joué dans cette crise financière par la faillite des institutions-tirelire - banques de développement, caisses de péréquation ou de stabilisation, sociétés d'Etat engagées dans le transit ou les hydrocarbures, etc. - hier chargées de centraliser les ressources nationales en vue d'une redistribution clientéliste.

L'exemple ivoirien est, à cet égard, éloquent. De 1971 à 1979, près de 80 % des prélèvements opérés par la Caisstab sur l'économie de plantation ivoirienne a alimenté un budget spécial d'investissement et d'équipement (BSIE), réparti lui-même entre des attributaires parmi lesquels figuraient des proches du pouvoir. En 1978, la Caisstab a fourni un montant record de 178 milliards de FCFA à ce budget ; l'effondrement des cours du café et du cacao, lors de la dernière décennie, a ensuite provoqué une chute de 65 % de ce budget d'investissement, ce qui n'a pas été sans incidence sur le volume des activités traitées par les entrepreneurs attributaires des marchés. Au Niger, le cas de la BDRN est de même nature. L'activité bancaire, loin de s'associer à des opérations de développement agricole, convertissait l'épargne publique en prêts longs aux entrepreneurs du transport, des travaux publics et du commerce général. Ces prêts étaient d'autant plus aisément consentis aux entreprises publiques et à quelques promoteurs privés que les règles internes d'attribution, et les déclarations obligatoires auprès de la Banque centrale n'étaient pas respectées. La faillite de la BDRN fut suivie autant qu'alimentée par celles, non moins retentissantes, des entreprises qui ne vivaient que par l'appui bancaire à leurs fonds de roulement.

Néanmoins, les Etats de la sous-région se sont montrés réticents à réduire les charges et emplois financiers dont dépendaient finalement leur autorité sur les sociétés civiles, d'autant que les processus de démocratisation réclamaient des autorités en place des moyens économiques supplémentaires afin d'organiser la compétition, et d'y figurer en bonne place. Lors du retournement de conjoncture, la plupart des pays ont préféré l'endettement, fut-il négocié à des conditions concessionnelles, à l'ajustement. Peu d'entre eux ont procédé à une réduction des effectifs et salaires dans la fonction publique ; de même, les privatisations des entreprises du secteur public, lorsqu'elles ont été engagées, ont bien souvent été menées selon des modalités qui renforçaient l'emprise étatique sur les marchés. L'alignement des dépenses publiques aux recettes n'aura donc pas été immédiat. Une partie des déficits budgétaires a en effet été reportée sur les systèmes bancaires nationaux, sous la forme de créances publiques devenues bientôt irrécouvrables. Une autre a été financée par des tirages sur les trésoreries des caisses d'épargne et de retraite nationales, ou par l'accumulation d'arriérés de paiement envers des entreprises de la place. La dette interne, non soumise à un corpus de conditionnalités, a donc grandement participé à l'effet de cliquet sur les dépenses publiques. Celle de la Côte-d'Ivoire représenterait ainsi près de 50 % de la masse monétaire de l'UMOA.

Les autorités politiques, qui ont longtemps assisté les grandes entreprises publiques et favorisé les milieux manufacturiers privés par le jeu des protections et l'octroi de rentes, financent désormais leur présence par un ponctionnement sur les trésoreries de ces mêmes sociétés, au prix d'une crise sans précédent des systèmes bancaires et des activités productives dits "modernes". Les transitions à la démocratie, loin de modifier cette donne, la renforcent plutôt. Les établissements publics comme les entrepreneurs industriels privés sont en effet sommés de financer d'une part la compétition par le jeu de la hausse de la pression fiscale que la lisibilité de leurs opérations comptables favorise largement, d'autre part certains des participants par des prélèvements directs sur leur trésorerie. Un tel renversement de bouclage financier du modèle rentier de développement semble se traduire par des effets différenciés sur les diverses composantes des milieux africains d'affaires.

Si dans les pays sahéliens, la position des entrepreneurs industriels est devenue intenable faute d'un marché local susceptible de compenser la perte des ressources rentières, celle qu'occupe et les promoteurs de divers pays côtiers, notamment en Côte-d'Ivoire, peut encore s'appuyer sur les marchés intérieurs et, depuis la récente dévaluation, sur les marchés des pays voisins. De sorte que le renversement du bouclage financier pourrait ici favoriser un passage à l'économie de marché.

Toute autre est la position des milieux de marchands et de transporteurs en regard de la nouvelle donne politico-financière africaine. Relativement autonomes, comme on l'a déjà vu, par rapport aux pouvoirs et aux administrations étatiques, disposant de ressources financières considérables, le monde des grands commerçants islamisés s'est retrouvé au coeur du processus de démocratisation qu'il était seul à pouvoir financer, en appuyant les ambitions partisans des anciens partis uniques ou de nouvelles organisations politiques de ses moyens économiques, de son autorité sur les groupements religieux qu'ils contrôlent, de son personnel commercial capable de jouer à l'occasion un rôle militant.

Ce nouveau bouclage financier renferme aussi l'opportunité pour les commerçants de faire directement valoir leurs intérêts en occupant des fonctions importantes dans les partis politiques, parfois en fondant leur propre organisation. L'étude de la composition sociale des partis politiques enregistrés au Niger au début de l'année 1993 montre ainsi que les commerçants représentaient une part importante des responsables des organes dirigeants, et que certains ont fondé leur propre parti. Il en va de même de la composition parlementaire, où les grands commerçants et patrons du marché des changes parallèle sont désormais bien représentés. Notons qu'en Côte-d'Ivoire, diverses députations des circonscriptions du nord du pays reviennent aussi à des représentants du monde marchand. Habités jusqu'à présent à financer discrètement les ambitions des membres de la classe politique, les commerçants ont bien fait irruption sur la scène du pouvoir : le jugement concis porté par André Salifou, ancien président de la Conférence nationale nigérienne, sur la classe politique issue des élections démocratiques - "Plutôt hommes d'affaires qu'hommes politiques" - révèle toute l'ambiguïté du renouvellement du personnel d'Etat que le "Tchengi système" était chargé d'accomplir.

S'il est encore tôt pour mesurer l'impact d'un tel changement sur la vie économique nationale, on peut d'ores et déjà supposer qu'il sera loin d'être négligeable. D'abord parce que les patrons de commerce auront à cœur de poursuivre la privatisation des entreprises publiques qui, dans divers cas, leur a déjà profité. Ensuite parce que l'accès direct aux fonctions politiques assure l'immunité, comme le suggère l'échec final des enquêtes menées par la commission "Crimes et abus", chargée au Niger de sanctionner les délits financiers, ou encore l'absence totale de recouvrement des arriérés de la BDRN quatre ans après la disparition de cette banque.

### III. DEVELOPPEMENT, DEMOCRATIE, ENTREPRENEURS

La crise des finances publiques et la démocratisation ont passablement modifié les liens financiers entre la sphère politique et les diverses composantes des milieux d'affaires, qui furent l'un des volets de la patrimonialisation des ressources étatiques. Pour autant, pouvoirs et richesses ne s'en trouvent pas plus dissociés. Il reste à savoir si ces nouvelles combinaisons donnent aux promoteurs les moyens de participer au développement économique de la sous-région ou, si l'on préfère, si les intérêts des milieux d'affaires favorisent désormais le passage de logiques rentières vers des dynamismes de type concurrentiel. On se limitera ici à envisager quelques pistes qui n'épuiseront certes pas le sujet.

Notons en premier lieu la faillite des montages manufacturiers, étatiques comme privés, entrepris dans les années 1970 sur la base de barrières à l'entrée des produits concurrents venant du marché mondial, de l'accès privilégié aux crédits et aux marchés intérieurs à haut niveau de protection. Elle affecte en priorité le pôle des fonctionnaires reconvertis. Celui-ci ne semble pas, cependant, voué partout à la disparition : comme on l'a précédemment suggéré, les entrepreneurs situés dans les pays où les bases d'accumulation et les marchés intérieurs sont suffisamment denses peuvent amorcer un passage à l'économie marchande, d'autant que la récente dévaluation leur fournit un surcroît de compétitivité. En Côte-d'Ivoire par exemple, l'agro-industrie et notamment le décorticage industriel et semi-industriel du riz, les unités de montage, de la confection vestimentaire, de la production pharmaceutique, et plus généralement le secteur de l'import-substitution semblent aujourd'hui trouver un regain de vitalité. Ce mouvement, s'il se confirmait, pourrait en outre s'adosser au redéploiement du capital étranger dans la sous-région qui, comme c'est le cas dans la filière textile, tend à se désengager des petits pays pour se concentrer sur quelques axes à fort potentiel d'activités.

Toute autre est la situation du capital manufacturier privé des pays sahéliens, dont la conversion à l'économie marchande manque singulièrement de bases objectives. Toutefois, les politiques d'appui au secteur privé par le biais d'organismes chargés de favoriser les départs de la fonction publique, et d'agences de financement de l'entreprise privée, apparues au Sénégal, au Mali ou au Niger, peuvent pour un temps encore entretenir l'illusion d'un esprit d'entreprise se libérant peu à peu de la gangue étatique.

Le capital commercial est-il plus apte à établir les conditions d'une économie de marché et d'une concurrence à l'échelle sous-régionale ? A l'inverse des politiques d'intégration régionale, les acteurs du commerce transfrontalier ont fait montre d'une grande vitalité, et ont su jouer des disparités économiques et monétaires pour développer leurs affaires, tout en intéressant les pouvoirs à leurs performances économiques. Ils animent aujourd'hui l'un des rares domaines d'activité rentable dans la

sous-région. Leur devenir ne paraît pas menacé par la généralisation des programmes d'ajustement structurel : ceux-ci, qui prévoient pourtant un désarmement douanier, s'alignent néanmoins sur les singularités de chaque pays, de sorte que les disparités inter-étatiques ne devraient pas s'en trouver compromises.

En revanche, la délocalisation des fonds accumulés par les réseaux marchands pourraient à terme préfigurer - ou du moins contribuer - à une nouvelle carte des dynamismes inter-étatiques. Tel est le cas des placements au Nigeria effectués par les négociants haoussa du Niger, des réinvestissements au Burkina Faso actuellement opérés par des transporteurs et marchands dioula et yarsé basés en Côte-d'Ivoire, du repli vers Dakar des bénéficiaires accumulés au Zaïre par les diamantaires sénégalais, etc.

C'est bien à l'échelle des réseaux de commerce, non à celui des pouvoirs, que s'est accomplie une intégration économique et financière sous-régionale, dont la singularité tient au fait que sa vitalité est en raison inverse du degré d'harmonisation des politiques économiques et monétaires nationales. En d'autres termes, c'est au sein des communautés marchandes qui animent les échanges transfrontaliers et opèrent, selon des modalités qui leur sont propres, que les ressorts d'une accumulation autonome et les logiques de la rentabilité économique - même si ces dernières passent par des investissements extra-économiques - se sont pleinement développées.

On conviendra pourtant, avec D. Bach, des limites du régionalisme transétatique et de ses effets déstructurants, en ce qu'il procède bien souvent d'une "*intégration par les dysfonctions*". Mais plus encore, on doit se demander d'une part si la récente irruption marchande sur la scène politique n'aura pas pour effet d'accroître la désarticulation des États, au plan de leurs ressources budgétaires - l'informalisation et la défiscalisation du secteur marchand sont partout à l'ordre du jour sans que les États aient les moyens politiques de s'y opposer -, et de passer d'une gestion rentière des ressources économiques à une *patrimonialisation des politiques économiques elles-mêmes*. Et si, d'autre part, les cycles du capital commercial peuvent être compatibles avec l'exigence d'industrialisation dans les quelques pôles actifs de la sous-région. Dans l'immédiat, les placements opérés par les patrons de commerce s'orientent, de préférence, vers les transports, l'immobilier locatif, la restauration, les services, et la tendance ne paraît pas devoir bientôt s'inverser.

Labazée Pascal

Les opérateurs économiques et la transition démocratique

In : Hassan Maman A. (ed.), Grégoire Emmanuel (ed.),  
Labazée Pascal (ed.). *Actes du séminaire d'économie et de  
sociologie nigérienne (année 1993 - 1994)*

Niamey : PNUD, IRD, 1994, p. 12-16 multigr

Séminaire d'Economie et de Sociologie Nigérienne, 1994,  
Niamey