

pour Ph. Bénéfard

Annuaire

YAF. 14/1/93

DON UR

1

**Le quatrième plan d'ajustement structurel  
de la Côte-d'Ivoire : de la technique économique  
à l'économie politique\***

YVES-A. FAURÉ  
Institut Français de Recherche Scientifique  
pour le Développement en Coopération (ORSTOM)  
Département SUD

RÉSUMÉ

*La Côte-d'Ivoire connaît une grave crise économique et financière depuis la fin de la décennie soixante-dix. Plusieurs plans d'ajustement structurel, mis en œuvre sous l'égide des bailleurs de fonds multilatéraux (Banque mondiale et FMI), n'ont pu remédier aux déséquilibres de la balance des paiements et aux déficits des finances publiques. L'endettement extérieur du pays est toujours considérable et la relance de l'appareil de production n'a pas eu lieu. Cet article se propose de mettre en évidence les contradictions économiques internes aux dispositifs d'ajustement ivoiriens ainsi que les contraintes et dimensions sociales et politiques qui éclairent l'échec des diverses tentatives d'assainissement et de redressement.*

ABSTRACT

*The Côte-d'Ivoire is undergoing a serious economic and financial crisis since the end of the seventies. Several structural adjustment plans, undertaken under the aegis of multilateral moneylenders (World Bank, IMF) have failed in curing the balance of payments and public finance deficits. The external debt of the country is still considerable and the restart of the production machinery did not occur. The*

\* Ce document reprend, prolonge et actualise une précédente « note de conjoncture » multigraphiée, confectionnée par l'auteur en juillet-septembre 1990 en Côte-d'Ivoire à l'issue d'un séjour de recherche de deux ans au sein du Centre ORSTOM de sciences sociales de Petit-Bassam/Abidjan. Outre les documents publiés et signalés dans les références bibliographiques ci-dessous ainsi que l'exploitation de la presse nationale, gouvernementale et d'opposition, plusieurs sources d'information ont été mises à contribution lors d'une mission en Côte-d'Ivoire effectuée en février-mars 1991. Des renseignements statistiques et des documents non diffusés nous ont été aimablement fournis par plusieurs services ministériels ivoiriens et par les agences des bailleurs de fonds multi et bilatéraux. Si ces sources ne peuvent être citées explicitement ici, en revanche je puis clairement exprimer ma gratitude à l'égard de mes nombreux informateurs.

Manuscrit reçu le 6-01-92; accepté le 7-07-92

*Revue canadienne d'études du développement, Vol. XIII, N° 3, 1992*

Fonds Documentaire ORSTOM



010010793

Fonds Documentaire ORSTOM  
Cote: B\*10793 Ex: 1

*purpose of this article is to bring to the fore the inner economical inconsistencies of the ivorian adjustment displays as well as constraints and social and political dimensions which enlighten the failure of the various economic reorganization and recovery attempts.*

## INTRODUCTION

La Côte-d'Ivoire connaît une grave crise économique et financière depuis la fin de la décennie soixante-dix. Les déséquilibres des comptes extérieurs, le déficit des finances publiques, la chute de la croissance de la production intérieure ont eu tendance à s'amplifier, nonobstant une rémission fort passagère au milieu des années quatre-vingts, alors même que plusieurs programmes d'ajustement structurel (PAS) ont été mis en œuvre dans le pays sous l'égide du Fonds monétaire international (FMI), de la Banque mondiale (BIRD) et, à un degré moindre, de la Caisse Centrale de Coopération économique (CCCE-France) depuis maintenant treize ans.

L'objet du présent document est de rappeler très brièvement cette courte et malheureuse histoire des PAS ivoiriens, de souligner certaines des causes de leurs échecs répétés, d'actualiser les informations disponibles sur la situation économique et financière actuelle du pays, de replacer les séries de mesures d'austérité arrêtées depuis une décennie dans leur contexte social et politique où elles prennent un éclairage indispensable à la compréhension de leur sort. On se propose enfin d'appréhender l'ensemble des décisions d'ajustement comme des politiques publiques, c'est-à-dire de les réinsérer dans le système des rapports de force et le jeu des intérêts des groupes et des catégories sociales concernées, de mettre en avant certaines des contradictions internes et externes auxquelles ces politiques sont confrontées.

On espère ainsi montrer que l'ingénierie de l'ajustement ne se réduit pas à la mobilisation d'une seule compétence technique dans la mise en œuvre de mesures de redressement économique et de rééquilibrage comptable sur une table rase sociétale. Elle relève éminemment d'une « économie politique » en ce sens qu'elle comporte de multiples dimensions, à la fois sous l'angle des enjeux auxquels elle renvoie implicitement et sous l'angle des effets qu'elle génère nécessairement, dimensions qui débordent de part en part les variables strictement économiques et financières. Les décisions prises ou à prendre sous ces contraintes draconiennes et dans ce contexte d'ajustement ne sont donc pas réductibles à la seule raison économique (ou économétrique lorsqu'elles se fondent sur des modèles de fonctionnement et des schèmes idéaux et quantifiés de prévision), elles ne sont pas justiciables de la seule « utilité » et prennent sens dans un monde d'opportunité tactique. Évacués trop rapidement par la porte des programmations abstraites de l'ajustement, le social et le politique y entrent en force par la fenêtre. Les mesures économiques et financières constituent des politiques et s'énoncent en décisions publiques qui font la part des opportunités et des contraintes et expriment des arbitrages entre des intérêts fortement contradictoires.

### I. RAPIDE BILAN DE DIX ANNÉES D'AJUSTEMENT STRUCTUREL

De très profonds déséquilibres de la situation économique et financière ivoirienne sont apparus à la fin des années soixante-dix et de manière d'autant plus

spectaculaire qu'ils se sont manifestés immédiatement après une phase de très forte appréciation des recettes d'exportation du pays et à l'issue d'une période de facilités financières pour partie entretenue par une surabondante offre internationale de crédits bancaires (période de recyclage des pétro-dollars et de forte inflation à l'échelle mondiale). Il est possible d'identifier brièvement plusieurs séquences qui résument en quelques lignes l'évolution du pays.

#### A. LES PREMIERS PAS IVOIRIENS

Dans les années soixante et jusque dans la seconde moitié des années soixante-dix la Côte-d'Ivoire s'est distinguée sur le continent par une croissance importante de son PIB. L'expansion était tirée par le secteur primaire d'exportation (cacao, café et bois et, à un moindre degré, huile de palme, coton, ananas, caoutchouc etc.). Cette croissance a été en outre dopée, entre 1975 et 1978, par une hausse considérable des cours mondiaux du cacao et du café, les deux principaux produits d'exportation du pays. Les autorités ivoiriennes, tablant sur le caractère durable des recettes cacaoyères et caféières, en profitent pour lancer alors un programme d'investissements publics extrêmement ambitieux mais reposant sur des projets peu rentables.

En 1979 de dangereux et soudains déficits se manifestent : celui du secteur public (budgets de l'État — fonctionnement et dépenses en capital — et de l'ensemble du vaste secteur parapublic) et celui de la balance des paiements. Le compte d'opération auprès de la zone franc se met au rouge, l'endettement extérieur connaît une augmentation considérable, alors que la chute brutale des cours des produits de base, à partir du second semestre de 1978, et qui s'avèrera beaucoup plus structurelle que ne le pensaient les autorités d'Abidjan, prive le pays des ressources indispensables au financement de l'activité économique et à la couverture des grandes opérations de développement décidées dans l'euphorie des réactions haussières des marchés à terme. La croissance, alimentée par l'investissement public qui avait eu tendance à prendre le relais du secteur agricole, s'arrête alors brutalement. Le service de la dette extérieure menace d'absorber progressivement la majeure partie des recettes d'exportation. L'industrialisation manifeste dans le même temps les premiers signes d'un évident essoufflement.

Dès 1978-1979 les autorités ivoiriennes faisaient appel au Fonds Fiduciaire à travers un premier « programme de redressement ». L'insuffisance de ces mesures, l'absence de raffermissement des cours mondiaux de café et de cacao, les effets profonds et prolongés du second choc pétrolier, le retard du programme pétrolier offshore sur lequel misaient les autorités nationales, l'augmentation des taux d'intérêt etc., précipitaient notamment le déficit des finances publiques (de 9 % du PIB en 1978 à 13 % en 1980) et des paiements courants (de 11 % du PIB en 1978 à 18 % en 1980). Un « accord de facilité élargie » couvrant la période 1981-1983 était alors signé avec le FMI. Les objectifs poursuivis consistaient d'une part dans la stabilisation puis la diminution des déficits publics, d'autre part dans le rééquilibrage de la balance des paiements. De fait, l'ensemble des mesures arrêtées et mises en œuvre avec le FMI depuis cette première intervention ont toutes visé la limitation de la masse monétaire (encadrement du crédit etc.), la contention des emprunts extérieurs (par exemple le service de la dette ne devait pas dépasser 30 % des recettes annuelles

d'exportation alors que la tendance « naturelle », si elle se poursuivait, devait conduire à dépasser nettement les 50 %), la réduction des dépenses de l'État et l'augmentation de ses recettes (augmentation et élargissement de la pression fiscale, stabilisation de la masse salariale publique, relèvement des tarifs publics, réduction ou suppression d'un grand nombre de subventions, etc.).

C'est dans ce cadrage macrofinancier que devait intervenir plusieurs fois par la suite la Banque mondiale (BIRD), d'abord en novembre 1981 avec la mise en place d'un premier PAS censé modifier la structure de l'offre et relancer la production (diversification des exportations, redéfinition de la politique des investissements publics etc.), ensuite en juillet 1983 (PAS II) par l'approfondissement de ces orientations et le lancement de programmes sectoriels (politique et structures d'interventions agricoles, politique industrielle, politique du logement, entreprises publiques etc.). Un « accord de confirmation » était également signé avec le FMI en mai 1984. De son côté la BIRD établissait un PAS III en mai 1986, alors que, parallèlement, la Caisse Centrale de Coopération économique (Paris) apportait ses propres concours à des opérations de redressement dans des domaines précis (agriculture, entreprises publiques etc.). Les orientations impulsées par les bailleurs de fonds se sont présentées comme complémentaires : la discipline financière et budgétaire préconisée par le FMI (réduction des dépenses d'investissement, amélioration de l'efficacité de l'administration publique etc.) étant prolongée par des tentatives de diversification de l'économie ivoirienne et la recherche, par rapport à l'environnement international de gains de compétitivité, celle-ci ayant été de nouveau limitée, depuis la fin des années soixante-dix, aux seuls café et cacao.

#### B. LES LIMITES DE LA PROGRAMMATION

Les mesures arrêtées par les autorités ivoiriennes avec les bailleurs de fonds pour faire face à une situation devenue très préoccupante ont été très nombreuses et ont produit un certain nombre de résultats pendant toute la période d'application des programmes d'ajustement. L'austérité a été une douloureuse réalité pour une population qui avait été habituée à d'autres niveaux de vie (les agents publics et parapublics en savent quelque chose dont les salaires ont été longtemps bloqués, le flot des licenciements du secteur privé a touché de nombreuses familles, les revenus urbains et ruraux ont été fortement réduits, etc.). La très importante restructuration des nombreuses entreprises publiques (qui a provoqué environ 10 000 suppressions d'emploi et réduit des 2/3 les masses salariales distribuées dans ce secteur) attesterait à elle seule l'évidence des rigueurs nouvelles imposées à la société ivoirienne (Contamin et Fauré, 1990)<sup>1</sup>.

Pourtant, en dépit des premiers prêts d'ajustement et des premiers trains de mesures de rigueur arrêtées en de nombreux secteurs la situation se dégrade dans la période 1982-1984. Plusieurs raisons expliquent cet apparent paradoxe. Les facteurs extérieurs se font nettement plus pressants sur l'économie interne, qu'il s'agisse de l'envolée des taux d'intérêts, du mouvement de désinflation à l'échelle mondiale, etc., qui ont pour effet d'aggraver la charge de la dette ivoirienne contractée à l'étranger et à des conditions commerciales ; on enregistre également des inerties dans le

1. On renvoie également à deux analyses sociologiques pénétrantes réalisées sur les fractions dominées de la société abidjanaise frappées par la crise : Le Pape et Vidal, 1986 et Vidal, 1990.

processus d'application réelle de certains objectifs d'ajustement, la politique d'austérité, bien que formellement à l'ordre du jour de l'État, étant lente à se mettre en marche et des mesures contradictoires étant arrêtées dans le même temps. Il est vrai aussi que les autorités nationales tendent, jusqu'en 1983, à nier la réalité de la crise et, même après cette année-là, à en reconnaître l'ampleur et donc la durabilité (Fauré, 1989, p. 59-73). Une importante sécheresse sévit dans la même période, ralentit l'activité industrielle, oblige à de coûteuses reconversions énergétiques et réduit les productions agricoles d'exportation. Le FMI et la BIRD confient en outre, dans certaines de leurs notes confidentielles, que les facteurs extérieurs ont été sous-estimés dans la compréhension de la crise ivoirienne, dans la définition de sa nature et la formalisation des mesures de redressement, alors que la capacité de relancer l'appareil de production et la possibilité de restaurer les équilibres des finances publiques et de la balance des paiements ont été en revanche nettement surestimés. Tout au long des premières années de la décennie quatre-vingt, en effet, les cours mondiaux du café et du cacao n'en finissent pas de descendre et la détérioration des termes de l'échange du pays est estimée par les organismes internationaux, pour la seule séquence 1980-1983, à 30 %.

Les objectifs interventionnistes des bailleurs de fonds échouent sur certaines réalités qu'ils ont du mal à intégrer dans des scénarios d'ajustement voulus rapides et efficaces et, par hypothèse de construction, qui sont fondamentalement réducteurs. Un exemple de ce décalage peut être trouvé dans la politique bien problématique visant à la réorientation et à la diversification accrue de la production nationale. De sérieux, importants et coûteux efforts ont été réalisés dans les années soixante-dix pour étendre la gamme des produits d'exportation sur une base agroindustrielle (sucre, palmier à huile, coton, hévéa, etc. : de grands complexes ont été créés, tel ceux de la SODESUCRE, de PALMINDUSTRIE, de la CIDT, gérés par de puissantes sociétés d'État ou d'économie mixte). En dépit de ces très importants investissements publics — qui expliquent d'ailleurs en partie la croissance de l'endettement extérieur — et de l'augmentation significative des nouvelles productions, la structure du commerce extérieur du pays a peu changé depuis l'indépendance, et l'économie nationale est restée fortement tributaire de la vente du café et surtout du cacao. Cette inertie dans les résultats de la politique économique et qui tendrait à oblitérer tous les efforts entrepris pour démultiplier les bases de l'expansion, renvoie sans doute à la fois aux difficultés internes de reconversion et aux dures conditions de compétitivité à l'échelle mondiale. Pour prendre l'exemple de l'année 1986, pour laquelle nous disposons des informations financières et douanières complètes, les exportations de café vert et de cacao en fèves représentaient 56 % de la valeur totale des exportations du pays. En ajoutant les ventes à l'étranger de produits de café et de cacao transformés par l'industrie locale, ce chiffre montait à 64 %, ce qui montre bien le taux de dépendance globale de la Côte-d'Ivoire à l'égard de ces deux produits traditionnels. Au total, les exportations de produits agricoles et agroindustriels (outre café et cacao : bois, bananes, coton, sucre, caoutchouc, etc.) représentaient 84 % de la valeur totale des exportations ivoiriennes pour cette même année 1986. L'économie ivoirienne, en dépit de son dynamisme depuis l'indépendance, relève donc toujours fondamentalement de l'économie de traite héritée de la période coloniale. La vulnérabilité de l'économie nationale aux recettes générées par le café

et le cacao (et à leur variation), la dépendance à l'égard des cours mondiaux de ces deux produits sont demeurées quasiment dramatiques<sup>2</sup>.

### C. NOUVELLE DÉGRADATION À LA FIN DES ANNÉES 80

Un redémarrage partiel est constaté dans les années 1985-1986 (la croissance atteint successivement 4,9 % et 3,4 %) ayant pour causes principales l'augmentation de la production de café et de cacao et la revalorisation momentanée de leurs cours mondiaux. Un rapport de la BIRD (BIRD, 1987) dont les analyses s'arrêtent à cette période et qui fonde sur celle-ci un scénario prévisionnel se montre alors fort optimiste sur les chances de relance solide et durable de l'économie ivoirienne<sup>3</sup>.

L'amélioration pourtant ne s'avérera que passagère, les comptes enregistrant de nouveau une profonde dégradation de la situation du pays. À tel point que la BIRD révisera son appréciation dans un rapport confidentiel d'août 1988 : « l'économie ivoirienne traverse une crise profonde ; à moins d'une réorientation majeure de sa politique économique ou d'une amélioration inattendue de l'environnement extérieur, les chances d'une reprise sont faibles ». C'est que, de 1985 à 1987, le PIB réel par habitant a chuté de 6 %. Après un court redressement les cours du café et du cacao se remettent à chuter à partir de 1986. Entre 1986 et 1987, la Banque mondiale estime la détérioration des termes de l'échange du pays à 27 %. La situation redevient donc grave à la fin de la décennie 80. Trois événements permettent de donner la mesure de cette profonde dégradation : la déclaration d'insolvabilité et la suspension du paiement du service de la dette en mai 1987 ; la décision des autorités ivoiriennes de se retirer du marché mondial du cacao en été 1987 ; la chute de 50 % des prix

2. Nous rejoignons ici le constat de G. Duruflé, 1986, p. 14 et s. Le schéma fondamental de l'économie de traite demeure prégnant en dépit de sa complexification progressive (diversification des produits, augmentation des valeurs ajoutées nationales par la transformation sur place d'une partie des productions, etc.). Cependant il y a quelque danger méthodologique à vouloir, comme le font certains analystes, donner des preuves irréfragables de la reproduction dans le temps du modèle colonial puis néocolonial en utilisant les seules statistiques en valeur du commerce extérieur. Celles-ci montrent certes qu'au tournant des années quatre-vingt plus des 3/4 de la valeur des exportations reposait encore sur le café et le cacao. Cependant, nous pensons ici qu'un tel indicateur n'est pas à lui seul satisfaisant car il dépend fortement des cours erratiques sur les marchés à terme obtenus par ces deux produits. Un tel instrument aura par exemple pour mécanique et fâcheuse conséquence d'enregistrer leur poids dominant dans les exportations du pays en période de forte appréciation des cours mondiaux, masquant ainsi les éventuels efforts, parallèles, de diversification de la structure productive. Mieux vaudrait alors, à notre avis, compléter l'analyse par les statistiques relatives aux volumes de production qui donnent une meilleure idée des opérations visant à varier les bases de la croissance économique du pays. Ces statistiques indiquent les évolutions suivantes : la production de riz est passée de 160 000 tonnes en 1960 à 530 000 tonnes en 1986, la production d'ananas est passée de 110 000 tonnes en 1970 à 317 000 tonnes en 1986, la production de canne à sucre, longtemps absente du pays, est montée à 1 320 000 tonnes en 1986, la production de palmier à huile est passée de 480 000 tonnes en 1970 à 1 160 000 tonnes en 1986, celle de coprah de 10 000 tonnes en 1970 à 52 000 tonnes en 1986, celle de coton de 29 000 tonnes en 1970 à 216 000 tonnes en 1985, celle de latex de 11 000 tonnes en 1970 à 47 000 tonnes en 1986. Notons enfin que l'appareil industriel, pratiquement absent du pays au moment de l'indépendance, contribuait dès 1975 à 21,5 % du PIB. Ces augmentations, preuves des politiques de diversification de la base productive du pays, ne doivent donc pas être masquées par la seule lecture, en valeur, du commerce extérieur. Il est tout aussi vrai qu'elles n'ont pas réussi à modifier les grandes orientations de l'économie ivoirienne tributaire du commerce international des produits primaires.

3. Pour un bilan critique et synthétique des trois premiers PAS ivoiriens on se reportera à Duruflé, 1988.

d'achats garantis aux planteurs pour la campagne démarrant en octobre 1989. La disponibilité de crédits extérieurs, l'ouverture sur le marché mondial, le niveau relativement élevé des revenus de ses planteurs : trois des piliers sur lesquels reposait le système économique et social ivoirien étaient successivement remis en cause.

La dégradation de la situation a touché l'ensemble des secteurs d'activité. Un processus cumulatif s'est mis en œuvre d'une part comme conséquence des déséquilibres accumulés antérieurement, d'autre part comme effet direct des mesures d'austérité arrêtées en réponse à la crise. La baisse considérable des recettes d'exportation s'est accompagnée d'une réduction de la production nationale, de la contraction de l'épargne publique et privée (le taux d'épargne brute est passé de 33 % du PIB en 1977 à 19 % en 1987), de l'augmentation de nouveau très sensible des déficits de l'État, de l'apparition de très graves tensions de la trésorerie publique ; la chute des investissements publics, la disparition des subventions, le démantèlement des nombreuses situations de rente et de protection ont contribué à l'anémie d'une économie formellement libérale mais en réalité fortement marquée par l'interventionnisme de l'État (Fauré, 1982, et Contamin et Fauré, 1990, p. 55-86). Le gonflement des arriérés de l'État, la restriction de la demande solvable ont généré des fermetures d'entreprises et suscité le repli des investissements privés étrangers, accentuant la tendance à la baisse des activités et provoquant, en retour, la réduction de l'assiette fiscale de l'État. La circularité et la cumulativité de ces phénomènes n'ont pu être que sous-estimés dans les programmes d'ajustement. Le système bancaire a lui-même été poussé au bord de la déconfiture et sa liquidité quasiment évaporée, les besoins massifs de l'État et une longue pratique d'allocation des crédits sur des bases extra-économiques (clientélisme social et politique) ayant mis à mal les établissements de la place. Les fermetures de quatre banques de développement en 1988 et 1989 et la restructuration du capital de plusieurs filiales de grandes banques françaises n'ont pas suffi à redresser la situation d'un secteur pourtant vital pour l'économie nationale. Le financement des campagnes agricoles est devenu très problématique.

Un phénomène apparemment contradictoire mais économiquement compréhensible résume la complexité de la situation ; il s'agit de l'amplification des déficits publics par rapport au PIB, alors même que depuis 1980 les dépenses publiques ont été notablement réduites (18 % du PIB en 1980 contre 6 % à la fin de la décennie) et les dépenses en capital inscrites au budget de l'État ont quasiment disparu. Un facteur extérieur non maîtrisable par la seule Côte-d'Ivoire (la chute continue des recettes d'exportation), un facteur intérieur socialement très délicat à manipuler comme on le verra ultérieurement (le maintien en l'état des dépenses de fonctionnement de l'administration) expliquent l'essentiel de ce résultat global négatif. Tout semble s'être passé comme si les politiques d'austérité, bien réelles et douloureusement vécues par leurs victimes, n'avaient pas débouché sur l'ajustement escompté.

### D. LA RELANCE INTROUVABLE

Quelques chiffres fixent l'importance de déséquilibres persistants de l'économie nationale à la fin de la décennie 80<sup>4</sup>. Les arriérés de l'État s'élevaient à 425 milliards

de F.CFA à la fin du mois de décembre 1989 (soit à peine moins que son budget de fonctionnement) et parvenaient même aux environs de 600 milliards en tenant compte de la filière café-cacao (exportateurs et planteurs) auprès de laquelle était encore débitrice la Caisse de stabilisation. C'est tout le circuit financier, public mais aussi privé, qui était ainsi bloqué, les établissements bancaires étant asséchés et les entreprises privées prestataires de travaux ou de fournitures au secteur public menacées dans leur trésorerie. Les recettes de la puissance publique présentaient une chute vertigineuse évaluée à plus de 80 milliards pour le budget de l'exercice 90 et rendaient problématique le règlement de la solde des agents de l'État. Calculé hors intérêts de la dette, le déficit de l'État culminait à 215 milliards en 1989.

Enfin, selon les indications de la Banque mondiale, la dette extérieure de la Côte-d'Ivoire atteignait en 1989 les 14 milliards de dollars US représentant environ 150 % du dernier produit intérieur brut et plaçant le pays en tête du continent pour le ratio dette extérieure/nombre d'habitants. Rappelons que sur le marché secondaire la dette ivoirienne se négociait à la fin de la décennie à 5 % de sa valeur faciale, ce qui est une façon de dire que les créanciers ont perdu l'espoir de récupérer 95 % de leurs créances sur le pays ! En fait on doit considérer ce chiffre d'endettement comme un minimum, un certain nombre de prêts ayant été directement contractés par des organismes parapublics à l'étranger et ne sont comptabilisés que progressivement dans les livres de la Caisse autonome d'amortissement (CAA), organisme chargé d'assurer le service de la dette publique et/ou avalisée par l'État et de gérer les dépôts de nombreux organismes publics et parapublics. En outre l'endettement à court terme, important s'agissant de la Côte-d'Ivoire, est négligé ou sous-estimé dans les calculs de la Banque mondiale.

Cette nouvelle phase d'accentuation de la crise, certes comme on l'a vu corrélée à un ensemble de facteurs extérieurs négatifs, doit pourtant aussi s'analyser comme un échec des précédents programmes d'ajustement : les dépenses ont bien été contenues et la demande a bien été contractée mais rien n'est venu assurer la réactivation de l'offre et, plus globalement, le dynamisme économique. Les schémas idéaux et initiaux du cycle d'ajustement ne se sont pas accomplis dans les faits : la relance de l'appareil de production espérée sur la base d'une politique de libéralisation et d'accroissement de la concurrence est demeurée un vœu pieu ; la modification des régimes et tarifs douaniers de 1984, l'établissement d'un nouveau code des investissements en principe plus favorable aux PME et PMI nationales, l'identification de nouvelles filières industrielles dans le cadre de la définition d'un schéma directeur en 1988, l'encouragement à l'exportation des produits locaux<sup>4</sup>, constituent autant de

4. Outre les sources non diffusées déjà signalées, quelques éléments ont été extraits des déclarations et des analyses faites par M. Alassane Ouattara, coordinateur du Comité mis en place pour exécuter le quatrième plan d'ajustement structurel, avant qu'il ne soit nommé premier ministre de Côte-d'Ivoire : *Fraternité-Matin* (Abidjan) des 11 janvier, 6 et 19 avril, 30 mai, 3/4 .8 . 28 et 29 juin et 24 juillet 1990, *Jeune Afrique* (Paris) du 21 mai 1990 et *Marchés Tropicaux* (Paris) du 18 mai 1990.

5. La prime à l'exportation conçue par les experts de la Banque mondiale a été un échec : au bout de quelques mois plus aucun crédit n'était disponible pour la financer, en premier lieu du fait des graves tensions de trésorerie de l'État, en second lieu du fait d'un certain nombre d'abus. Résultat : cette prime n'aura servi à rien ; les entreprises qui exportaient n'ont pas attendu cette manne pour continuer à le faire ; en revanche elle a servi de rente momentanée à des entrepreneurs opportunistes. Le dispositif imaginé par la Banque mondiale s'avérait incomplet et, par là-même, pernicieux.

dispositifs qui n'ont pas débouché sur le réajustement financier et la croissance économique.

À ce point de l'analyse, il est possible de dresser une très brève comparaison avec l'évolution du Ghana voisin, placé lui aussi « sous ajustement structurel » depuis une dizaine d'années<sup>6</sup> et qui, vers la fin des années soixante-dix, a été plongé dans une grave crise financière, économique et sociale, accentuée encore par de graves troubles politiques. Le gouvernement du capitaine J. Rawlings a réussi à relancer la production cacaoyère, qui atteint actuellement 350 000 tonnes/an après avoir chuté à moins de 100 000 tonnes. D'importantes mesures de licenciement ont été mises en œuvre dans le secteur public et parapublic (par exemple, les effectifs du Cocoa Marketing Board ont été réduits de plus de 35 000 postes — dont une bonne moitié était en fait des « postes fantômes » mais rémunérés — et représentent encore actuellement 50 000 agents). Les prix d'achat garantis aux planteurs ont été fixés à un niveau plus attractif que naguère (pas suffisamment cependant pour les détourner des productions vivrières) et maintenus dans un différentiel avec les cours mondiaux qui permet à l'État de dégager des recettes d'exportation en dépit de la dépression continue de ces cours mondiaux (les planteurs reçoivent environ 37 % du prix mondial). Le Cedi, monnaie nationale, a été, en plusieurs fois, très fortement dévalué (en 1981, 5 Cedis valaient officiellement 1 livre sterling ; en 1991, celle-ci s'échange contre 670 Cedis et la modification du taux de change a éliminé le marché noir des devises). Le service annuel de la dette a été ramené à 30 % de la valeur des exportations de biens et services. La restauration des grands équilibres a été obtenue à l'issue d'une douloureuse période de récession et sur la base de violentes mesures d'austérité. La relance de l'appareil de production n'est cependant pas au rendez-vous, même si, de leur côté, les ménages ont vu s'arrêter la dégradation de leurs conditions de vie. De nombreux problèmes demeurent auxquels l'ajustement déjà réalisé n'a pu répondre. Le programme de privatisation n'a pas connu le succès espéré par le FMI et la BIRD, les investisseurs privés nationaux restant dans une position d'expectative. Le niveau des taux d'intérêts pratiqués par les banques est très élevé (27 %) et donc prohibitif pour les entreprises qui se trouvent nettement sous-capitalisées. L'inflation, bien que réduite, est encore supérieure à 30 % en rythme annuel. Les facteurs extérieurs pèsent toujours sur l'économie nationale et hypothèquent la bonne marche de l'ajustement. Ainsi le renchérissement des prix pétroliers en 1990 a altéré la politique de redressement.

## II. CONDITIONS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES DU IV<sup>e</sup> PAS

À partir du mois de juillet 1989 les autorités ivoiriennes et les bailleurs de fonds ont négocié et défini, non sans mal comme on va le voir, un nouveau programme de réformes économiques et financières (PAS IV dit « de stabilisation et de relance économique »), ce qui consacrait la reprise des contacts des représentants du pays

6. Les quelques indications économiques qui suivent ont été établies grâce à des entretiens conduits avec le Dr. Richard Jeffries (Centre of African Studies, School of Oriental and African Studies, University of London) de retour d'une longue mission de recherche au Ghana et qui prépare un ouvrage sur l'ajustement de ce pays. Je remercie mon collègue britannique des informations orales et documentaires qu'il a bien voulu me communiquer.

avec la communauté financière internationale suspendus depuis les coups d'éclat de 1987. Les objectifs majeurs fixés au nouveau cycle d'ajustement ne constituaient aucune surprise : il était de nouveau question d'arrêter la dégradation et de veiller au rééquilibrage de la balance des paiements extérieurs, de parvenir à un apurement des arriérés du secteur public, de réduire les lourds déficits de l'État, de négocier un rééchelonnement d'une partie de la dette. Accompagné de quelques péripéties internes<sup>7</sup>, un nouveau gouvernement était désigné en octobre 1989, caractérisé notamment par la reconstitution d'un grand ministère de l'Économie, des Finances et du Budget confié à M. Moïse Komoué Koffi. Les grandeurs comptables qui résumaient douloureusement les contraintes financières étaient les suivantes : pour la période s'étendant de juillet 1989 à décembre 1990 les besoins de financement étaient évalués à 1200 milliards de F.CFA comprenant à la fois le rééchelonnement de la dette et l'apport d'argent frais par les bailleurs de fonds. En contrepartie du déblocage de nouveaux prêts un effort de 130 milliards d'économies était demandé à la communauté nationale. Un moment envisagée, encouragée par la Banque mondiale, la dévaluation du F.CFA était finalement exclue par les autorités monétaires françaises (Vallée, 1989, p. 5-20 et 125-146).

#### A. LE MOUVEMENT SOCIAL CONTRE L'AJUSTEMENT

Négocié dans la plus grande discrétion depuis l'été 1989, présenté enfin dans ses grandes lignes en janvier 1990 le « plan Moïse », comme on l'a alors couramment appelé à Abidjan, se caractérisait essentiellement par le fait qu'il faisait porter la charge fiscale principale des efforts requis sur l'ensemble du monde du travail : les revenus (traitements et indemnités) des agents de l'État devaient être amputés selon des taux progressifs allant jusqu'à 40 % et les revenus des salariés du secteur privé devaient subir une retenue à la source de 15 %. Cette orientation du dispositif d'austérité trouvait naturellement ses fondements sociaux dans la volonté d'aménager le programme de rigueur dans le respect d'intérêts solidement installés et de hiérarchies sociales et politiques bien défendues qui désignaient la pente de l'apparente facilité dans la recherche de « solutions » financières : une importante part du budget de fonctionnement de l'État est consacrée au paiement de la solde des agents publics et les revenus salariaux, qui ne représentent qu'une infime fraction des sources de la fortune des nantis, sont plus commodément exposés aux prélèvements nouveaux. Sous le prétexte de contraintes externes pressantes et sous le couvert d'une « nécessité » technique non discutée, le choix des catégories participant à la charge essentielle de l'austérité était donc socialement et politiquement très significatif. La fronde qui suivit l'annonce des mesures de réduction des salaires était profondément liée à ce thème de « la distinction » sociale qu'une décennie de

7. Entre autres, un conflit a opposé en octobre-novembre 1989 le nouveau grand ministère des Finances reconstitué alors dans le cadre d'un important remaniement gouvernemental à la Direction des Grands Travaux, seul établissement public national placé directement sous la tutelle de la présidence ivoirienne et qui s'était progressivement arrogé, depuis une dizaine d'années un grand nombre de compétences (travaux et marchés publics, études économiques, gestion du budget d'investissement de l'État etc.). Ces escarmouches s'achèveront sur un arbitrage présidentiel donnant au nouveau ministre des Finances pleine et exclusive responsabilité pour négocier les dossiers de la dette, précipitant le départ du directeur français de la DCGTX avant même que soit inauguré le dernier grand chantier présidentiel dont cet établissement public avait reçu la maîtrise d'œuvre : la basilique de Yamoussoukro.

crise avait rendu encore plus sensible dans d'importantes catégories de la population.

L'annonce de ces mesures drastiques, très faiblement compensées par des tentatives visant à faire baisser le prix de certains produits de consommation courante et qui présentaient en outre l'inconvénient, ressenti profondément par de larges couches de la population, de ne pas s'attaquer aux causes réelles des déficits, provoquèrent d'importants mouvements de protestation : grèves, manifestations, distribution de tracts hostiles, occupations intempestives de lieux publics et de zones stratégiques de la circulation urbaine, fronde de multiples corps d'agents de l'État et, plus gravement, mouvements d'hostilité au sein des forces publiques (armée, police, douanes etc.) se développèrent à partir du mois de février 1990. L'agitation prenait un tour ouvertement politique, ayant désormais pour cible l'autorité présidentielle<sup>8</sup>. Surtout ces multiples expressions de refus et d'hostilité révélaient un aspect dangereusement pervers du dispositif d'ajustement présenté par le ministère des Finances : loin de se contenter d'exiger le retrait pur et simple du projet gouvernemental, de nombreux groupes revendiquaient désormais une revalorisation des salaires et l'amélioration de conditions de travail aux incidences financières évidemment contradictoires avec les objectifs de l'assainissement.

Au mois d'avril 1990, le président ivoirien apaisa les esprits sur le plan politique en annonçant le passage au régime du multipartisme et, sur le plan économique, en confiant à M. Alassane Ouattara, gouverneur de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) à Dakar, le soin de diriger désormais les travaux du Comité de coordination pour la préparation des mesures relatives au nouveau plan d'ajustement structurel. Les termes de référence du travail d'ajustement n'étaient pas pour autant modifiés. Fait aggravant au contraire, plus les mesures consacrées aux efforts internes d'économie tardaient à être définies et annoncées, moins vite l'argent frais était accordé et grossissaient parallèlement les arriérés et les déficits.

#### B. LA SECONDE MOUTURE DU IV<sup>e</sup> PAS

Le plan dit Ouattara a été présenté le 1<sup>er</sup> juin 1990 et approuvé par le FMI à la fin du même mois, permettant au pays de bénéficier immédiatement des tirages de prêts, alors que de leur côté les autorités françaises débloquaient de nouveaux fonds. Abandonnant l'idée d'une réduction brutale et générale des masses salariales, publiques et privées, ce plan est très nettement orienté vers la réduction des dépenses de matériel, d'équipement courant et de tout ce qui touche au train de vie de l'État, vers l'amélioration du rendement fiscal notamment en faisant porter la pression en direction de catégories d'entreprises, de revenus et de personnes qui, jusque-là, échappaient peu ou prou aux diverses ponctions du Trésor. Dans le train des très nombreuses mesures annoncées, relevons entre autres la vente de 4 000 véhicules de l'État, la réduction considérable des voitures de fonction et de service, la fermeture de nombreuses ambassades à l'étranger, la systématisation des procédures de marchés par appel d'offre et l'abandon progressif des opérations de gré à gré aux effets si coûteux pour les finances publiques, la mise au point de véritables contrôles fiscaux

8. Sur le mouvement social qui a violemment secoué la scène ivoirienne durant cette période, cf. en particulier les diverses chroniques parues dans *Africa Confidential*, (Londres) en 1990 ainsi que Fauré, 1992.

et d'une politique de lutte contre les fraudes douanières (qui privent chaque année la puissance publique de près de 200 milliards de recettes selon certaines estimations de la Banque mondiale), la mise en place d'un quitus fiscal, le lancement d'audits des services de la douane et du fisc, l'allègement des organigrammes ministériels (dégraissage des cabinets et réduction du nombre de grandes directions), l'instauration pour les étrangers d'une carte de séjour payante, l'élargissement de la taxation foncière et immobilière, la mise au point d'acomptes aux impôts (5 % pour les entreprises, 20 % pour les revenus locatifs) et la retenue systématique à la source de 10 % de toutes les sommes (hors salaires) mises en paiement par le Trésor public, ces dernières mesures visant à juguler l'évasion fiscale jugée considérable par le FMI et la BIRD.

En outre, trois séries d'importantes décisions ont été prises sous l'autorité du gouverneur de la BCEAO. D'une part des audits de la Caisse autonome d'amortissement, de la Caisse nationale de prévoyance sociale et d'autres agences de l'État ont déjà démarré. La Caisse de stabilisation est également concernée par cette mesure — depuis longtemps réclamée par le FMI et la BIRD — et il est vraisemblable que l'audit précèdera la budgétisation de la Caisse, c'est-à-dire l'intégration de ses comptes dans les écritures générales du Trésor public, ce qui correspondra à une petite révolution dans l'ordre du régime patrimonialiste de confusion entre domaine public et domaine privé<sup>9</sup>. Par ailleurs le Comité de coordination a prévu une réduction autoritaire de 25 % de toutes les dépenses publiques (BGF, BSIE, comptes spéciaux du Trésor, budgets des EPN) qui doit entrer en application pour la préparation de l'exercice budgétaire 1991. Parallèlement a été entrepris un nouveau et rigoureux recensement de la fonction publique en vue d'éliminer les « postes fantômes » et sera pratiquée une politique d'encouragement des départs à la retraite des fonctionnaires de plus de 55 ans.

Enfin le programme d'ajustement devait comporter un nouveau cycle de privatisations, cette fois supervisées par le Comité de coordination. À ce sujet M. Alassane Ouattara a été on ne peut plus clair : « J'ai proposé au chef de l'État que tous les dossiers de privatisation passent par ce Comité. Il n'est plus question de vendre une entreprise de l'État sans que nous ayons eu à regarder pour nous assurer que les intérêts de l'État sont bien pris en compte. Nous allons faire des appels d'offre. Ce sera quelque chose de très ouvert et très transparent »<sup>10</sup>. C'est dire que le nouveau cycle de privatisations ne devrait plus donner lieu à des opérations occultes et, surtout, on peut voir là l'aveu indirect que les mouvements antérieurs de privatisations ont été insuffisants et n'ont pas été forcément bénéfiques pour les finances publiques<sup>11</sup>.

9. Certes la longtemps riche Caisse de stabilisation du café et du cacao (CSSPPA) a alimenté, vers la fin des années soixante-dix et le début des années quatre-vingt, le Budget spécial d'investissement et d'équipement de l'État (BSIE). Mais le financement par la CSSPPA d'une partie des dépenses en capital de la puissance publique était décidé au coup par coup, ses comptes n'étaient pas intégrés au budget de l'État et sa comptabilité est toujours demeurée confidentielle. La Caisse de stabilisation a représenté, depuis la décennie cinquante, l'une des sources principales du patrimonialisme présidentiel. Dans le langage populaire abidjanais elle était désignée comme étant la « cagnotte du président » permettant à celui-ci de gouverner avec « générosité » et munificence.

10. Cf. *Fraternité-Matin* (Abidjan) du 8 juin 1990.

11. Sur un bilan des privatisations ivoiriennes jusqu'à la mise en place du IV<sup>e</sup> PAS, cf. Contamin et Fauré, 1990, chap. 8, p. 295-328.

### C. CYCLE ÉLECTORAL ET CONTRAINTES ÉCONOMIQUES

Alors que les collaborateurs de M. Ouattara s'activaient dans leurs bureaux afin d'arrêter l'ensemble des mesures précises et concrètes du nouveau programme d'ajustement, le dernier trimestre de l'année 1990 a été essentiellement consacré, sur le plan politique, au déroulement du cycle électoral nouvellement concurrentiel. Les attentions se sont mobilisées autour des divers congrès des nombreux partis désormais libres et lors des campagnes électorales particulièrement animées dans tout le pays. Les élections présidentielles ont vu la victoire de M. Houphouët-Boigny sur son jeune challenger M. Laurent Gbagbo avec 81,7 % des voix, les élections législatives ont consacré le triomphe du parti au pouvoir (Parti démocratique de Côte-d'Ivoire — PDCI) avec 163 sièges, les douze autres allant à deux formations de l'opposition (Front Populaire Ivoirien — FPI — et Parti Ivoirien du Travail — PIT). La victoire du PDCI aux élections locales était encore plus nette puisque l'opposition n'a pu conquérir qu'une demi-douzaine de municipalités sur près de 150<sup>12</sup>. Ce cycle électoral de l'automne 1990 s'est achevé sur la nomination de M. Ouattara comme premier ministre — poste nouvellement créé à la suite d'une rapide réforme constitutionnelle rendue obligatoire par la nature formellement présidentielle du régime. Dans la foulée celui-ci a formé un nouveau gouvernement caractérisé par une forte réduction du nombre des portefeuilles ministériels, le renouvellement des personnalités (11 ministres entrants), le rajeunissement (les vieux « barons » ont été remerciés) et l'orientation nettement technocratique de l'équipe.

Si les attentions étaient focalisées sur ces événements, la vie économique n'en continuait pas moins. Après avoir réussi une relative amélioration des comptes de l'État en décembre 1990 (réductions budgétaires, remboursement d'arriérés internes, apports extérieurs d'« argent frais », etc.), le gouvernement enregistrait au mois de mars 1991 une nouvelle et profonde dégradation des opérations financières publiques et des comptes avec l'extérieur. Il apparaissait clairement que les recettes fiscales en diminution (on note en particulier une baisse très sensible des rentrées de droits de porte), une masse salariale publique toujours très élevée (mais difficilement réductible après les troubles de l'année dernière et l'échec patent du précédent ministre des Finances), des intérêts de dettes publiques (externe et interne) à un niveau proche des recettes de l'État annulaient tout espoir de dégager dans un avenir proche une « capacité de financement » et creusaient un « besoin de financement » pour l'exercice budgétaire 1991, estimé dès le troisième mois à plus de 300 milliards de F.CFA.

En ajoutant le nécessaire remboursement en principal des diverses dettes extérieures, des arriérés internes qui gonflaient de nouveau dangereusement (et qui dépassent plusieurs centaines de milliards), la reprise par l'État du déficit du refinancement par la BCEAO des crédits de campagne café-cacao antérieurs à l'année 89-90 (à partir de laquelle fut décidée la chute des prix garantis aux producteurs), etc., on est raisonnablement en droit de se poser la question de la réussite du 4<sup>e</sup> plan d'ajustement en cours d'application.

12. Pour une analyse précise des conditions du débat politique et une interprétation des résultats électoraux, cf. Fauré, 1991.

## III. GOUVERNER L'AJUSTEMENT

Comme dans tout programme d'action, un des problèmes essentiels est celui des moyens mobilisés et de l'efficacité des mesures arrêtées. À s'en tenir aux premières opérations conduites dans les faits, la volonté, l'autorité et les outils du nouveau premier ministre n'ont certainement pas fait défaut. Son action a d'abord porté sur le renouvellement du haut personnel administratif appelé à jouer un rôle décisif dans la mise en œuvre de la politique d'ajustement. Ont été remplacés notamment dans les secteurs financiers clefs : le ministre des Finances, les directeurs généraux des douanes et des impôts en place depuis les années soixante (le FMI et la BIRD faisaient de ces renouvellements des préalables officiels), les PDG de la Caisse nationale de prévoyance sociale — qui dispose d'une importante trésorerie —, de la Caisse de stabilisation, de la Caisse autonome d'amortissement etc. Les directions et sous-directions de tous les ministères viennent d'être passablement réduites et de nouvelles nominations y ont eu lieu.

## A. LES DÉFIS ET LES ESPOIRS

Le recensement des fonctionnaires a été scrupuleusement conduit en février/mars 1991. Les recrutements administratifs ont été suspendus et des milliers de travailleurs journaliers licenciés. Des audits ont effectivement été menés dans les principaux établissements financiers et dans ceux générant d'importantes disponibilités. Très pédagogue, sûr de ses dossiers, manifestant une excellente maîtrise des mécanismes financiers et économiques, M. Ouattara lui-même, lors de ses nombreuses interventions publiques, a fait une forte impression auprès de toutes les couches de la population. Il a asséné un certain nombre de vérités qui sonnaient douloureusement aux oreilles ivoiriennes : « l'État a vécu au-dessus de ses moyens. Nous avons dépensé plus que nous n'avons de ressources ... nous devons gérer notre économie en fonction de nos contraintes tant intérieures qu'extérieures, ... il faut qu'on change de mentalité, qu'on comprenne que c'est un devoir national de payer l'impôt, la douane, ... il faut désormais travailler mieux et plus, ... il n'y aura pas de place pour des revendications d'ordre financier. »

Cependant, en dépit de ces premières et fortes orientations, en dépit des excellentes dispositions apparentes du nouveau personnel politico-administratif en charge de l'État qui se dit décidé à agir dans le sens de la rigueur, en dépit enfin de l'affichage clair des objectifs d'austérité en tous domaines où agit et intervient la puissance publique, les dernières informations disponibles et relatives à la situation financière semblent suggérer que le cadrage actuel du IV<sup>e</sup> PAS ne peut prétendre que répondre à une fraction des contraintes financières qui pèsent sur le pays. Il apparaît une évidente et tragique disproportion entre les courageuses mais insuffisantes mesures d'économie décidées çà et là et les besoins de financement de l'État et de la nation. Le Trésor public en était réduit ces derniers mois à gérer au jour le jour, à se livrer à une espèce de cavalerie comptable, à bloquer la moindre rentrée d'argent pour tenter de régler la solde des fonctionnaires. Pour la première fois depuis l'indépendance, le budget de l'exercice en cours (janvier-décembre 1991) a été arrêté avec plusieurs semaines de retard et voté seulement au printemps par l'Assemblée nationale. La gestion économique et financière gouvernementale se dérobe à toute

possibilité de prévision pour sembler se cantonner à l'angoissante activité de trésorerie quotidienne.

En dehors de tout providentiel mais bien improbable événement intérieur (chute drastique des masses salariales par ex., cf. les développements infra) et extérieur (remise de dettes, mais la Côte-d'Ivoire, membre du groupe « des pays à revenu intermédiaire » selon les catégories de la Banque mondiale n'y est pas en principe éligible) il est permis de se demander si le quatrième PAS, dans sa formule actuelle, peut être autre chose qu'un dispositif partiel, sans doute nécessaire mais lui aussi, comme ses trois prédécesseurs, un peu insuffisant pour faire face aux besoins et aux contraintes. Le volet « réformes de structure » et « relance de l'appareil productif » du présent ajustement apparaît quelque peu fictif et ne semble se justifier que pour s'assurer du calme intérieur. Le cycle de privatisation qui se prépare contribuera-t-il à rétablir les équilibres et n'est-il pas d'ores et déjà compensé par un nombre croissant de fermetures de firmes privées, des licenciements partiels chez celles qui se maintiennent, le repli des investissements étrangers ? Quelque 80 entreprises publiques devraient être concernées par la vente à des opérateurs privés. Pour mettre en œuvre cet important retrait de l'État des activités économiques, les autorités sont décidées à ne plus tenir compte de la notion de « secteurs stratégiques » et à ne pas porter attention à la nationalité des investisseurs. Mais comme la plupart des établissements privatisables présentent des déficits ou des bilans déséquilibrés, les deux effets immédiats prévisibles de cette vague de libéralisation consisteront d'une part en une flambée de licenciements, d'autre part dans la diminution des transferts de l'État jusque-là il est vrai généreux en financement des investissements et en subventions d'équilibre au profit des nombreuses unités du secteur parapublic. La réhabilitation comptable ne signifiera pas forcément la relance des activités économiques. Le secteur bancaire de son côté est toujours mal en point ainsi qu'en témoigne la mise en liquidation, en octobre 1991, de la Banque nationale de développement agricole (BNDA) dont la situation a été officiellement jugée « irrémédiablement compromise », ses créances non ou très difficilement recouvrables étant estimées à 56 milliards sur un portefeuille de 64 milliards de F. CFA<sup>13</sup>.

À la fin de l'année 1991, le gouvernement ivoirien affiche pourtant un relatif optimisme sur les chances de réussite du plan d'ajustement en cours, prévoyant par exemple une croissance du PIB de 0,3 % en 1991 et de 5 % en 1992, escomptant, hors dette naturellement, un excédent de 15 milliards de F. CFA des finances publiques contre un déficit de 217 milliards en 1989 et de 55,6 milliards en 1990 et misant sur un excédent de la balance des paiements de l'ordre de 30 à 40 milliards à la fin de 1991<sup>14</sup>. Il est vrai en outre que les cours mondiaux du cacao, après plus de quinze années de chute presque continue, marquent une tendance à la hausse, la campagne en cours devant se solder, pour la première fois depuis sept ans, par un léger déficit de la production mondiale par rapport à la consommation annuelle<sup>15</sup>.

13. Un dispositif d'indemnisation des petits épargnants a été prévu, financé par un prêt de la Caisse Centrale de Coopération Économique (CCCE-Paris) de l'ordre de 8 milliards de F. CFA, cf. AFP, *Bulletin quotidien d'Afrique* (Paris) du 2 octobre 1991.

14. Cf. AFP, *Bulletin quotidien d'Afrique* (Paris) du 25 octobre 1991.

15. Cette amélioration ne devrait cependant pas permettre de rééquilibrer financièrement l'ensemble de la filière café/cacao ivoirienne, la Caisse de stabilisation éprouvant toujours un important besoin de financement pour couvrir la présente campagne. Rappelons que, selon des audits réalisés pour le compte

Mais ces informations doivent être enregistrées avec prudence : le passage à une croissance positive n'est pas aussi assuré après que le PIB eut officiellement connu une nouvelle chute de 3 % en 1990. La situation de l'emploi ne cesse de se dégrader<sup>16</sup>. L'endettement public a été évalué, en novembre 1991, à 14,5 milliards de dollars au plan extérieur et à 3,7 milliards de dollars au plan intérieur, confirmant ainsi l'énormité de la contrainte financière qui pèse sur le pays<sup>17</sup>.

#### B. ÉROSION DES MARGES DE MANŒUVRE. PARADOXES DE LA TRANSITION

On a vu que les déséquilibres macro-économiques et macro-financiers, loin de se résorber pendant cette décennie dite d'ajustement structurel, se sont au contraire approfondis. Une des caractéristiques majeures du nouveau contexte de gestion de cet ajustement, un des éléments-clefs de la définition de la situation présente tient à ce que le niveau de l'endettement du pays est tel qu'il interdit de nouveaux financements extérieurs (à part ceux, d'ailleurs limités, entrant précisément dans l'ajustement) et qu'il impose une meilleure mobilisation de toutes les ressources intérieures alors même que certains efforts ont déjà été faits pour mettre fin à des dépenses improductives, à des gaspillages, à des coûts exorbitants du fonctionnement des services de l'État et que, d'autre part, le volume de l'activité s'est fortement réduit. En outre, la période actuelle est marquée par une évidente réduction des marges de manœuvre dans la conduite de la politique d'ajustement. En particulier les dépenses d'investissement ont chuté de 18 % du PIB en 1980 à 6 % en 1987 ; le service de la dette absorbe une partie très importante des recettes d'exportation ; la concurrence internationale est aiguisée (un pays comme la Malaisie a, depuis une dizaine d'années, développé avec succès des productions directement concurrentes de celles de la Côte-d'Ivoire : cacao, huile de palme, ou dispose d'atouts supérieurs dans la transformation, donc dans la formation de la valeur ajoutée, d'autres produits — latex, etc.) ; l'économie ivoirienne est déjà en moyenne largement taxée (mis à part un important secteur souterrain qu'on aurait tort d'identifier à l'informel car un certain nombre d'entreprises du secteur moderne n'acquittent elles-mêmes pas ou peu de droits et taxes).

Un des problèmes politiques majeurs d'un processus d'ajustement et qui, en même temps, en constituent un des non-dits concerne ce qu'on pourrait appeler la gestion de la transition. Au plan du schéma abstrait et du modèle logique, on voit bien les heureuses conséquences escomptées de l'ensemble des mesures de déprotection, d'amélioration de la productivité, de développement des échanges avec l'extérieur, de libéralisation, de privatisation, d'instauration ou de restauration des marchés (des biens, du travail, des capitaux), de repli de l'État, de baisse de la fiscalité interne et de porte et de réduction des dépenses publiques. À terme, et telle est la justification des PAS, l'appareil de production doit être redynamisé, le volume

de la Banque mondiale, la CSSPPA enregistre des déficits croissants depuis 1986 (59 milliards en 1987, 104 milliards en 1988, 170 milliards en 1989) et que ceux-ci ne se résorberont pas de sitôt en dépit de la chute des prix garantis aux planteurs en juillet 1989 (pour la petite campagne) et confirmée en octobre 1989 pour l'ensemble des nouvelles campagnes agricoles.

16. Les premiers résultats disponibles en novembre 1991 du dernier recensement de 1988 font apparaître un effondrement de l'emploi dans le secteur secondaire, passé de 15,9 % en 1975 à 5,5 % en 1988.

17. Cf. AFP, *Bulletin quotidien d'Afrique* (Paris) du 14 novembre 1991.

des activités doit s'accroître permettant de dégager de nouvelles ressources pour financer les services administratifs, les investissements et rembourser les dettes. Entre-temps cependant, et bien avant que ce schéma idéal se réalise concrètement, l'État doit assurer un minimum de missions, les investissements publics ne peuvent être réduits à néant car ils préparent l'avenir, les besoins de financement et le règlement de la dette extérieure se rappellent à l'ordre des gouvernants. À supposer même la réussite du processus, un temps de latence, une période de transition plus ou moins longue s'avèrent indispensables avant de retrouver la voie de la croissance et de restaurer les principaux équilibres économiques et financiers. Toute cette période se caractérise en réalité par une contradiction, par des tensions d'une part entre la poursuite à long terme de l'objectif d'ajustement et d'autre part les besoins quotidiens et impérieux de faire fonctionner l'État, les services de santé, d'éducation, payer les fonctionnaires, renouveler l'équipement, etc. D'autre part, les politiques de démantèlement des services d'État ne sont pas sans limites : arrive le moment où c'est la colonne vertébrale de la société qui est menacée par la disparition des services publics. Le débat ne concerne d'ailleurs pas que l'Afrique ; on l'a bien vu à l'occasion des mesures préparatoires à l'harmonisation des fiscalités au sein de la Communauté européenne : le financement des équipements de la collectivité pourrait y être remis en cause par un abaissement important de la TVA. Qu'en serait-il dans des pays africains comme la Côte-d'Ivoire dont l'infrastructure, sans être négligeable par rapport à la région, a besoin d'être complétée, étendue, entretenue, renouvelée ? La réduction de l'État a probablement des limites (Contamin et Fauré, 1992). En outre, les nécessaires dispositifs d'austérité de l'ajustement comportent, presque mécaniquement, d'évidents effets récessifs qui entament les rentrées fiscales et, par voie de conséquence, hypothèquent la couverture des besoins de financement. Gouverner l'ajustement c'est donc moins appliquer unilatéralement des trains de mesures d'austérité que prendre en charge, bon gré mal gré, de telles contradictions et devoir arbitrer dans le spectre des tensions sociales, professionnelles et politiques.

Appliqué avec rigueur et ténacité, le nouveau cycle de l'ajustement peut mettre en cause le fonctionnement du système social dont le pivot, jusque-là, était l'État, opérateur central de l'accumulation et de la redistribution, en dépit du « libéralisme » du régime économique ivoirien. La régulation étatique sera considérablement affaiblie dans l'allocation des richesses, depuis les revenus distribués par la puissance publique jusqu'aux importantes opportunités d'enrichissement non-académique qu'elle tolérait, en passant par les nombreuses subventions affectées çà et là — logement, santé, transport, agriculture, industrie, etc., — et qui avait donné jusque-là à l'État ivoirien, par rapport à la région, des allures d'État-providence.

#### C. AJUSTEMENT ET POLITIQUE SALARIALE DE L'ÉTAT

La politique salariale de l'État constitue, à cet égard, un délicat terrain d'exercice de la nouvelle phase d'ajustement. On a vu que les menaces pesant sur les salaires publics et privés avaient conduit à l'abandon de la première mouture du IV<sup>e</sup> PAS et à des bouleversements de la scène politique. Pour l'heure, la question relève du tabou pour les raisons aisément compréhensibles, mais elle demeure à l'ordre du jour de l'agenda économique gouvernemental. Dans le cadre d'un « examen des dépenses publiques » la Banque mondiale avait procédé, en novembre 1989, à une étude de la masse salariale de l'État. Elle ne désespère pas de convaincre

les autorités locales de réduire le coût des rémunérations publiques<sup>18</sup>. Les données financières du problème peuvent être résumées ainsi. En 1989, la masse salariale globale des agents de l'État a absorbé 50 % de ses recettes. Ce niveau est jugé insupportable en raison des difficultés présentes du pays. La moitié de cette masse globale est constituée de salaires proprement dits, l'autre moitié par les nombreuses et complexes indemnités perçues par certaines catégories d'agents. Ces indemnités sont considérées comme beaucoup trop importantes et néfastes en ce sens qu'elles introduisent de profondes inégalités entre les catégories d'agents publics non justifiées par des rendements spécifiques.

Les salaires ivoiriens sont, en effet, élevés comparativement à la région et à l'Afrique subsaharienne en général, et notamment s'agissant de certaines catégories de personnels de l'État (principalement les enseignants dont les grilles de rémunération ont été décrochées de celles de la fonction publique au milieu des années soixante-dix pour rendre attractif un secteur négligé en raison de la croissance des entreprises du secteur privé)<sup>19</sup>. Environ 46 000 enseignants (soit moins du tiers de l'ensemble des agents de l'État) perçoivent 60 % de la masse salariale globale de l'État, en dépit des mesures de blocage des rémunérations décidées depuis le début des années quatre-vingt et de la non-application des effets financiers des promotions<sup>20</sup>. Les revenus globaux de certains de leurs corps sont supérieurs à ceux de leurs homologues dans des pays de l'Europe occidentale dont la taille économique est sans commune mesure avec celle de la Côte-d'Ivoire. La réduction des éléments annexes des salaires de l'État est donc un des objectifs implicites d'ajustement des bailleurs de fonds. Certains calculs font apparaître qu'une diminution de l'ordre de 20 % de la masse salariale globale contribuerait à réduire de six points le déficit financier du secteur public par rapport au PIB.

Les données politiques et sociales de ce dossier sont cependant moins simples que ne le suggère le schéma financier. Les événements violents traversés par la Côte-d'Ivoire en 1990 ont été déclenchés sur le thème salarial. En outre, les organisations syndicales des enseignants ont été à la pointe de la mobilisation sociale. Il ne sera pas facile pour les autorités, et dans l'hypothèse même où elles seraient décidées à agir en ce sens, d'obtenir de ces organisations, d'ailleurs multiples depuis l'instauration du pluralisme, une participation à l'austérité. Cette mesure pourrait être présentée comme équitable à l'égard du monde rural dont les revenus ont dramatiquement chuté à la fois sous l'effet de la chute des prix garantis aux producteurs et à la fois du fait que le produit des récoltes n'est pas totalement vendu, enlevé ou même cueilli (c'est un peu le cas pour le cacao, ça l'est beaucoup pour le café). Mais les populations rurales amputées gravement de leurs revenus (avec des

18. Dans un document non publié la Banque mondiale a regretté l'abandon, par le gouvernement ivoirien en février 1990 et devant les protestations populaires, des coupes claires projetées sur les salaires, faisant valoir que « sans une réduction des salaires les objectifs budgétaires en 1991 et les gains de productivité seront très difficiles à réaliser ».

19. Un exemple du niveau élevé de certaines rémunérations en Côte-d'Ivoire nous est fourni par les résultats d'un audit de la Caisse nationale de prévoyance sociale réalisé pour le compte de la Banque mondiale. La masse salariale de cet organisme public s'élevait à 6,8 milliards de F CFA en 1988 pour 1912 employés (1497 agents et 415 cadres), soit une moyenne de 4 millions de F CFA par employé et par an. Cette masse salariale représentait 40 % des prestations servies aux assurés sociaux.

20. Ce mouvement paradoxal s'explique par le mécanisme d'embauche automatique, chaque année, par l'État ivoirien, de centaines de diplômés.

conséquences sur la dégradation de la scolarisation, des soins de santé, de l'entretien même des plantations) attendent précisément des subsides de leur parenté installée en ville. Les fonctionnaires et agents de l'État, des entreprises publiques et des collectivités locales érigent ces attentes en argument de poids pour s'opposer à toute réduction de leurs rémunérations.

La difficulté à conduire un ajustement trouve là une illustration exemplaire. Les échecs répétés des programmes précédents ne relèvent pas seulement d'une maîtrise technique jugée imparfaite des rouages économiques et financiers nationaux par les dirigeants ; ils ne relèvent pas exclusivement des « mauvaises volontés » réformatrices et ascétiques de ceux qui sont en charge de conduire l'austérité et l'assainissement ; ils ne relèvent pas uniquement de l'effraction incongrue du social sur la scène économique (la Banque mondiale, dans ses rapports annuels sur le développement dans le monde, a longtemps parlé de « distorsions » pour désigner l'intervention du politique ou du social dans le jeu économique) ; ils peuvent aussi s'analyser comme la confrontation, au résultat incertain, entre un énoncé de politique publique, avec le monde réel des individus et des groupes qui forment l'espace social, avec les systèmes d'intérêts qui les font agir, avec les rapports de force qui régissent leurs relations.

Enfin on peut se demander, dans une perspective d'analyse stratégique, si les risques d'affrontement qu'induiraient des mesures de réduction des salaires publics (quand bien même porteraient-elles sur les seuls éléments annexes aux salaires indiciaires) sont à la mesure des effets bénéfiques escomptés. Certes le déficit public sera diminué mais, en l'état actuel de la situation macro-financière, les besoins de financement sont tels que le résultat positif ne pourrait être que partiel. Il ne s'agit bien évidemment pas ici de juger, au plan de l'éthique sociale ou politique, de la légitimité de ce type de mesure d'austérité. C'est affaire des individus et des groupes concernés. Il s'agit de bien autre chose : montrer des contradictions et des complexités, souvent évacuées par des schémas économétriques ou abstraits qui ne peuvent intégrer des variables d'intensité sociale et des rapports de force, et suggérer que conduire un ajustement revient à mettre en œuvre des programmes d'action orientés par des utilités mais aussi par des opportunités et dont certains de leurs effets touchent directement à la structuration sociale, aux systèmes d'inégalité et de domination — pour reprendre la formule de G. Balandier —, aux fondements du modèle d'accumulation et aux bases du pouvoir tels qu'ils se sont développés depuis l'indépendance du pays.

#### CONCLUSION : DES RESTRUCTURATIONS ÉCONOMIQUES AUX RECOMPOSITIONS SOCIALES

Un autre problème éminemment politique de l'ajustement souvent traité, par commodité, sous un aspect essentiellement « technique » est celui de la fiscalité. Des progrès dans le recouvrement des recettes ont été réalisés ; l'assiette fiscale a été étendue ; la pression fiscale a été sensiblement augmentée. Ces améliorations ont été partiellement occultées par la chute du volume des activités économiques qui a privé l'État d'une partie des ressources attendues. Des mesures nouvelles peuvent être, et sont en train d'être prises, qui visent notamment une nouvelle amélioration des techniques de recouvrement et une lutte contre la fraude fiscale et douanière toujours

importante et qui a pour effet contre-productif de faire pressurer encore davantage les unités de production, de commercialisation et de services qui sacrifient aux déclarations fiscales et dont le nombre tend à diminuer avec la chute des affaires. Une des voies explorées consiste à identifier et ponctionner les gisements fiscaux non encore exposés. Cette orientation, si elle est poursuivie et conduite dans les faits, s'attaquera directement à des sources d'enrichissement qui sont loin d'être étrangères à la stratification sociale et politique de la Côte-d'Ivoire. Elle peut provoquer une expatriation accrue de capitaux que l'appartenance du pays à la zone franc ne permet pas d'empêcher. Surtout, conduite réellement, elle mettra à mal des intérêts individuels ou catégoriels dont justement une des caractéristiques est de se conjuguer avec la puissance et l'influence. Un des sorts politiques de l'ajustement présent se jouera certainement sur ce terrain<sup>21</sup>.

En tous domaines (agricole, industriel, mais aussi dans les administrations) la réduction des coûts de fonctionnement, l'amélioration de la productivité, l'intensification constituent un véritable enjeu à moyen et long terme. Si les consciences publiques et les discours officiels semblent mesurer ce nouvel impératif, rien ne sera simple dans les faits et les transitions seront longues et douloureuses alors que la formidable croissance des décennies soixante et soixante-dix avait pu oblitérer les difficultés et le poids de la variable temps dans la voie du développement. Mais quelles sont les forces productives, quels sont les secteurs de production que révélera — et qui, en même temps, permettront — cette évolution ? La longue et délicate période de transition ouverte avec la décennie quatre-vingt débouchera à terme sur une recomposition de l'économie et de la société ivoiriennes, sur l'émergence de nouveaux secteurs productifs moteurs et, assurément, sur une nouvelle donne dans les alliances sociales.

#### BIBLIOGRAPHIE

- BIRD, *La Côte-d'Ivoire en transition : de l'ajustement structurel à la croissance auto-entretenu*, Washington, mars 1987.
- CONTAMIN, B., et Y.-A. FAURÉ, *La bataille des entreprises publiques en Côte-d'Ivoire, l'histoire d'un ajustement interne*, Paris, Karthala et ORSTOM, 1990.
- , « Des économies et des États en Afrique noire francophone : pour comprendre l'interventionnisme », *Cahiers des Sciences Humaines* (ORSTOM), Paris, n° 2, 1992 (sous presse).
- DURUFLÉ, G., « Rapport de synthèse » République française, Ministère de la Coopération, *Déséquilibres structurels et programmes d'ajustement en Côte-d'Ivoire*, Paris, multig., pag. multiple, 1986.
- , *L'ajustement structurel en Afrique (Sénégal, Côte-d'Ivoire, Madagascar)*, Paris, Karthala, 1988.
- FAURÉ, Y.-A., « Le complexe politico-économique », FAURÉ, Y.-A. et J.-F. MÉDARD, éd., *État et bourgeois en Côte-d'Ivoire*, Paris, Karthala, p. 21-60, 1982.
- , « Côte-d'Ivoire : Analysing the Crisis », D.C. O'BRIEN, J. DUNN and R. RATHBONE, *Contemporary West African States*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 59-73 et 199-201, 1989.
- , « L'économie politique d'une démocratisation, éléments d'analyse à propos de l'expérience récente de la Côte-d'Ivoire », *Politique africaine*, Paris, n° 43, octobre 1991, p. 31-49.

21. Nous n'abordons pas ici d'autres dimensions politiques de la gestion du PAS (marge de manœuvre du chef de gouvernement par rapport au chef de l'État, succession présidentielle etc.) qui sont manifestes et qui conditionnent naturellement le devenir du programme en cours.

- , « La démocratisation en Côte-d'Ivoire : passé et présent », *L'Année Africaine 1991*, Bordeaux, CEAN, 1992 (sous presse).
- LE PAPE, M. et C. VIDAL, *Pratiques de crise et conditions sociales à Abidjan*, Abidjan (ORSTOM) et Paris (CNRS), multig. 102 p., 1986.
- VALLÉE, O., *Le prix de l'argent CFA, heurs et malheurs de la zone franc*, Paris, Karthala, 1989.
- VIDAL, C., « Abidjan : quand les "petits" deviennent des pauvres », *Politique africaine* n° 39, p. 166-170, septembre 1990.

Grants from the following agencies to aid the publication of the *Canadian Journal of Development Studies* are gratefully acknowledged:

- the Canadian International Development Agency,
- the International Development Research Centre,
- the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada.

Nous remercions les organismes suivants de leur aide financière pour la publication de la *Revue canadienne d'études du développement*:

- l'Agence canadienne de développement international,
- le Centre de recherches pour le développement international,
- le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada.

Single articles are available through the Genuine Article at the following address:  
Institute for Scientific Information, 3501 Market Street, Philadelphia,  
Pennsylvania 19104, U.S.A.

Toute personne désireuse de se procurer un article publié dans cette revue  
peut le faire en écrivant à l'adresse suivante: The Genuine Article,  
Institute for Scientific Information, 3501 Market Street, Philadelphia,  
Pennsylvania 19104, U.S.A.

## CANADIAN JOURNAL OF DEVELOPMENT STUDIES

## REVUE CANADIENNE D'ÉTUDES DU DÉVELOPPEMENT

VOL. XIII, N° 3, 1992

Institute for International Development and Co-operation  
Institut de développement international et de coopération

University of Ottawa  
Université d'Ottawa