

POLITIQUE DOUANIERE, AJUSTEMENT STRUCTUREL ET RELANCE INDUSTRIELLE EN COTE-D'IVOIRE (1)

B. CONTAMIN

Economiste, Côte-d'Ivoire

Après deux décennies de forte croissance, l'économie ivoirienne connaît, depuis le début des années 80, une crise profonde et persistante. Le déséquilibre des finances publiques (plus de 400 milliards de FCFA d'arriérés de paiements internes fin 1990) et le déficit de la balance des paiements extérieurs (de l'ordre également de 400 milliards) sont les signes les plus visibles d'un étranglement financier (2). Mais plus profondément c'est l'appareil de production qui est fortement ébranlé: le PIB de 1990 serait, à prix constants, au niveau de 1981. Compte-tenu de la rapidité de la croissance démographique, plus de 3% l'an, on mesure l'importance de la détérioration du pouvoir d'achat des populations.

La reprise passagère de la croissance durant les années 1985-86 a retardé la prise de conscience que la crise n'était pas simplement conjoncturelle. La Banque Mondiale elle-même s'est fait prendre au piège du "miracle" ivoirien en publiant un rapport très optimiste intitulé "La Côte-d'Ivoire en transition : de l'ajustement structurel à la croissance autonome" : c'était en mars 1987, soit trois mois avant la déclaration d'insolvabilité de juin 1987...

Une relance durable de la croissance économique suppose une profonde restructuration du système productif(3). Le postulat sur lequel sont fondées les politiques d'ajustement structurel d'inspiration libérale est qu'il n'y a pas de solution de continuité et qu'il suffit de mieux gérer l'existant. L'assainissement financier et la suppression des distorsions dans le fonctionnement des marchés doivent permettre une meilleure allocation des ressources et par voie de conséquence une reprise de l'investissement. C'est la technique de la purge : l'appareil de production a des potentialités qu'il suffit de libérer !

Le caractère extrêmement réducteur de ce type d'analyse a été maintes fois dénoncé. Les rigidités de l'offre, l'insuffisance et la structure inégalitaire de la demande solvable, le poids du patrimonialisme et du clientélisme : autant de facteurs qui contredisent l'automaticité de la reprise. Et pourtant c'est sur ces bases libérales que sont définies les politiques

(1) Ce texte présente quelques propos d'étape d'une recherche qui a débuté en octobre 1990 dans le cadre d'une affectation à Abidjan (Petit-Bassam).

(2) En 1990 les ressources fiscales de l'Etat ont été de 540 milliards de FCFA environ.

(3) Pour une discussion des causes de la crise et de l'ampleur des remises en cause économiques, sociales et politiques, voir B.Contamin et Y.A.Fauré, 90, p.87-112.

d'ajustement structurel, comme l'a été la réforme douanière de 1984 en Côte-d'Ivoire.

Présentée comme l'un des principaux leviers de l'assainissement des marchés et de la relance industrielle, cette réforme est un champ d'observation particulièrement révélateur des cohérences et contradictions, de la pertinence et de la naïveté, des coûts et des avantages des politiques d'ajustement structurel.

1. Les principes directeurs de la réforme douanière de 1984

Dans le cadre du PAS II (4) la Côte-d'Ivoire a procédé en 1984 à une refonte de ses outils d'incitation au développement industriel. Le Code des impôts, le Tarif douanier et le Code des investissements ont été modifiés. L'objectif général était d'améliorer la compétitivité des entreprises en suscitant la concurrence mais aussi en compensant certains handicaps. C'est la réforme douanière qui a constitué le plus important ensemble de mesures. Elle a été définie par la Banque Mondiale autour de quatre principes (5) :

- uniformisation des taux de protection des différentes branches d'activité dans le but de rendre neutre la structure des tarifs douaniers ;
- baisse du niveau global de la protection, le taux cible de protection effective étant fixé à 40% (il sera arrêté à 20% dans l'agriculture en 1989) ;
- suppression de "l'encadrement" des transactions extérieures par l'abolition des licences d'importation et des contingentements ;
- aide à l'exportation par la création d'une prime destinée à compenser des surcoûts et en particulier la surévaluation du franc CFA.

L'esprit de cette réforme est clairement libéral : il s'agit de supprimer le maximum de distorsions et de laisser fonctionner le plus librement possible le mécanisme des prix. Avant de voir les problèmes de mise en oeuvre et la distance considérable entre les intentions et la réalité, soulignons deux faiblesses internes de ce type d'approche, dont l'apparente cohérence cache parfois une rationalité limitée.

(4) Les PAS (Prêts d'Ajustement Structurel) sont des crédits ouverts par la Banque Mondiale, à partir du début des années 80, dans le but de financer des opérations de restructuration de l'économie. Ils se distinguent des prêts destinés au financement de projets.

(5) Banque Mondiale, 87. Si incontestablement la BIRD a été le maître-d'oeuvre de la réforme, certains départements ministériels ont joué un rôle non négligeable, parfois au service d'intérêts très particuliers. Une analyse du processus de prise de décision montrerait que la Banque Mondiale est bien souvent un paravent commode (par exemple pour le riz, la viande, le textile, l'huile de palme).

Le choix d'un taux uniforme pour l'ensemble des secteurs d'activité est justifié par les effets jugés pervers d'un système de taux différenciés. Selon la Banque Mondiale, les remaniements douaniers intervenus depuis 1973 avaient augmenté la progressivité des barèmes : les droits frappant la plupart des matières premières et des biens intermédiaires ont été abaissés, tandis que ceux appliqués aux produits finis ont été relevés. Cette progressivité qui visait à encourager la fabrication locale de produits finis aurait eu pour conséquence de détourner les investisseurs des productions intermédiaires, d'empêcher la remontée du processus de production et de décourager les exportations.

Cette conclusion ne fait pas l'unanimité. Un rapport de la Direction du Contrôle des Grands Travaux plaide pour le respect de "la règle pourtant élémentaire d'une structure en escalier, tenant compte du degré d'ouvraison des produits, de leur valeur ajoutée incorporée, de leur usage économique et de leur place dans les processus de production" (DCGTX, 90a, p.117). La question n'est donc pas tranchée et ne peut l'être si l'analyse se limite au seul mécanisme des prix (6).

L'adoption de taux uniformes est en fait la conséquence d'une attitude idéologique : faute de reconnaître que la protection a ses raisons, l'analyste ne dispose pas de critères lui permettant de définir un niveau et une structure convenables de protection des différents marchés (7). La solution la plus cohérente avec la volonté de neutraliser les distorsions est alors de préconiser une uniformisation des taux. Cette solution s'impose d'autant plus que c'est la notion de protection effective qui est retenue, c'est à dire la protection résultant de la prise en compte simultanée des droits perçus sur le produit fini et des droits sur les intrants utilisés dans le processus de production. Comme un même niveau de protection effective peut être obtenu avec différents couples de valeur des taux de protection nominale, la façon la plus simple de lever cette indétermination est d'adopter des taux uniformes. Ces considérations pratiques sont très éloignées de la recherche d'un véritable optimum second comme le voudrait la logique libérale (8).

Une deuxième faiblesse de ce type d'analyse réside dans son incapacité à analyser correctement les situations de transition. Si l'objectif final est l'instauration d'une plus grande liberté de fonctionnement des marchés, il s'agit de déterminer le cheminement optimal de cette libéralisation. Or à ce

(6) Pour une analyse d'ensemble des limites de l'import-substitution cf. J. Chevassu et A. Valette, 1977. Plus récemment K. Diomandé, 1990.

(7) Les critères élaborés par la BIRD (coefficient de protection effective, coût en ressources internes...) constituent des repères intéressants mais nous paraissent trop incertains quant à leur mesure et trop statiques pour suffire à fonder une politique réaliste et cohérente.

(8) Nous avons pu vérifier que, dans le cadre du PASA (Prêt d'Ajustement Sectoriel Agricole), ce sont ces considérations pratiques de calcul qui ont déterminé le choix de taux uniformes alors que les situations sont à l'évidence très différentes suivant les produits. cf. DCGTX, 90b.

sujet les recommandations de la Banque Mondiale sont particulièrement insuffisantes, faute notamment d'analyse approfondie des structures, comportements et performances des organisations (9).

C'est ainsi que, pour éviter une trop forte déstabilisation de l'appareil de production, la Banque Mondiale a accepté la mise en place de mesures de sauvegarde sous la forme de surcharges tarifaires provisoires, appelées à disparaître progressivement dans l'intervalle de cinq années. Pour légitimer cette nouvelle distorsion, il a été décidé que ces surcharges devaient servir à financer les primes à l'exportation. La ligne libérale était ainsi sauvegardée : globalement le système était neutre par compensation des distorsions. La disparition progressive des surcharges à l'importation devait être relayée par l'augmentation des recettes fiscales due à la prime. Mais comme le souligne une étude de la Caisse centrale de coopération économique "il semble que l'on ait mal évalué, au moment de la mise en place de la prime, le délai de réaction nécessaire pour que l'augmentation des marges générées par la prime se transforme en investissements de production ou commerciaux" (CCCE, 90, p.20). En fait on peut se demander si la Banque a les moyens de procéder à de telles évaluations.

2. Le constat d'échec

Le nouveau dispositif douanier, entré en vigueur à partir de mars 1985, pouvait être considéré comme une première étape dans l'application des principes définis par la Banque Mondiale : suppression des licences d'importation et des contingentements ; rapprochement des taux sur les produits finis de la valeur de 40% ; institution de la prime à l'exportation.

En revanche les autorités ivoiriennes ont limité le taux maximum d'imposition des produits semi-finis à 25% puis à 20%. Quant aux biens d'équipement ils ont conservé leur niveau de protection, le Ministère des Finances estimant qu'il n'y avait pas lieu d'apporter des modifications pour des biens non produits localement. L'objectif d'uniformité n'était donc pas respecté et de nombreuses mesures particulières sont venues par la suite accroître les disparités.

Par ailleurs pour faire face au déficit des finances publiques, l'ensemble des taux a subi en 1987 une augmentation de 30% à la demande du FMI. L'aggravation de l'imposition s'est poursuivie par l'instauration en 1988 d'un Droit Spécial d'Entrée de 10% et par l'augmentation en 1989 de la taxe statistique.

(9) Il s'agit là du triptyque classique de l'Economie Industrielle (cf. L.Benzoni, 88, p.139). Un entretien avec un expert de la Banque Mondiale nous a confirmé la très grande difficulté pour cet organisme des études de ce type. La réforme des entreprises publiques ivoiriennes de 1980 est une bonne illustration de cette faiblesse (B. Contamin et Y.A. Fauré, 90, chapitre 5 : "Echec à la banque").

Quant à la prime à l'exportation, après une difficile mise en place, elle s'est heurtée aux difficultés financières de l'Etat. Les versements se sont sensiblement raréfiés à partir du mois de mars 1988, pour s'arrêter dès le mois de décembre de la même année (10). En conséquence, si cette prime a permis d'alléger la trésorerie de certaines entreprises, elle n'a vraisemblablement pas induit de nouveaux flux d'exportation.

A partir d'une enquête réalisée en mars 1989 auprès d'un échantillon de 72 entreprises industrielles (30,5% du chiffre d'affaire du secteur) la DCGTX conclut à l'échec de la réforme tarifaire de 1984 : accroissement du niveau de la protection effective moyenne qui atteint près de 80% (soit le double du taux cible) ; très forte dispersion des taux suivant les secteurs d'activité (de - 46,5% dans la production des produits laitiers à + 252% dans l'industrie des tabacs) ; structure des taux incohérente économiquement, résultat de la surprotection des premières industries installées ; diminution du taux de rendement de la perception douanière en raison notamment de l'augmentation de la fraude ... (DCGTX, 90a).

De 1985 à 1989, la valeur ajoutée du secteur industriel a baissé d'environ 20%. Dans le même temps les investissements ont diminué de moitié. Quant au nombre de salariés il serait passé de 91 000 à 74 000, soit une chute de près de 20%. De nombreuses entreprises ont disparu notamment dans les industries de montage et dans le secteur textile. L'année 90 a accentué cette tendance à la baisse. Le bilan est donc extrêmement négatif.

Mais peut-on imputer ce déclin à la réforme douanière ? Peut-on conclure que le nouveau dispositif n'a pas produit les effets attendus et a au contraire généré des effets pervers ? En fait on peut se demander si le principal échec de la réforme ne réside pas dans ... l'absence de véritable réforme. Ce phénomène de rejet du projet initial est révélateur des limites inhérentes à une approche technocratique des politiques économiques (11).

3. Quelques pistes de recherche

Trois axes de réflexion nous paraissent mériter une attention toute particulière.

a) Il est clair que toute réforme douanière doit intégrer de façon satisfaisante la **contrainte financière** qui impose de dégager un volume suffisant de ressources publiques. Dans les conditions actuelles, l'Etat ivoirien ne

(10) A l'exception de quelques cas financés directement par des crédits de la CCCE. Au 31/12/89, 48 entreprises avaient bénéficié de versements représentant un taux global de règlement de 46% (par rapport aux primes dues). cf. CCCE, 90.

(11) Ce "détournement" de réforme est très fréquent dans les économies africaines. En matière douanière, le Sénégal a connu une évolution très semblable à celle de la Côte-d'Ivoire (cf. A.M. Geourjon, 90). Voir également ci-dessus A. Valette pp. 21-32.

peut pas accepter la réduction brutale des droits de porte qui représentent environ un tiers de ses recettes fiscales. L'opposition qui se manifeste à ce sujet entre le FMI et la Banque Mondiale, le premier accordant la priorité à l'équilibre des finances publiques et la seconde ne jurant que par la rentabilité des entreprises, est l'expression d'une contradiction classique en matière de politique douanière. Les deux points de vue ont leurs raisons qu'il s'agit d'harmoniser. Dans cette perspective l'une des questions importantes est de s'interroger sur les conditions d'un meilleur recouvrement des recettes fiscales. Dans quelle mesure une baisse modulée des taux d'imposition peut être compensée par une diminution de la fraude et de l'évasion fiscale et par une augmentation du niveau d'activité des entreprises ? La réponse à cette interrogation suppose une analyse des procédures de recouvrement fiscal, des formes et des raisons de la fraude douanière, du poids des prélèvements tarifaires dans la rentabilité des entreprises. A ce titre la réforme de 1984 constitue un terrain d'observation particulièrement intéressant (12).

b) Une politique douanière n'a de sens que si elle s'intègre à une **politique globale cohérente**. Les droits de douane ne sont qu'un élément de la compétitivité des entreprises, qui dépend des coûts et de la qualité de l'ensemble des facteurs de production : énergie, transport, main-d'oeuvre, crédit, fiscalité interne, services des administrations... De nombreuses études récentes ont fait apparaître l'importance des handicaps des entreprises ivoiriennes (13). Mais les conséquences de cette situation sur la politique de protection du marché intérieur n'ont pas fait l'objet d'une analyse systématique. Dans une perspective plus dynamique, la recherche de nouveaux produits et de nouveaux marchés doit se traduire par une politique de protection plus agressive dans le but de promouvoir les exportations. Dans ce domaine les NPI ont démontré l'efficacité du soutien de l'Etat lorsqu'il constitue l'un des volets d'une politique industrielle cohérente.

Force est de constater l'absence d'une telle politique en Côte-d'Ivoire. L'une des raisons de cette carence réside dans la faiblesse du processus de préparation et de définition des politiques publiques. L'expérience des NPI nous apprend qu'une politique économique vaut d'abord (et peut-

(12) Il s'agit également de rendre plus efficace le fonctionnement de l'administration douanière et par la même d'en réduire le coût, tâche à laquelle s'est attelée avec vigueur le nouveau gouvernement qui a procédé à d'importantes rotations de personnel. Mais plus fondamentalement, ce sont de nouvelles règles du jeu que cherche à imposer le premier ministre et son équipe de technocrates (qualificatif qui est actuellement un label de qualité en Côte-d'Ivoire) : formules de dédouanement accéléré, systèmes de compensation fiscale entre les dettes et les créances de l'Etat, contrôles douaniers par des sociétés privées... (Ministère de la Coopération-Ministère des Finances, 90a). La recherche d'une plus grande rigueur de gestion se heurte à de puissants réseaux de pouvoir dont il importe d'apprécier les capacités de résistance et les possibilités d'évolution.

(13) Banque Mondiale (90), Ministère de la Coopération (90a et 90b), Caisse Centrale de Coopération Economique (89).

être surtout) par la façon dont elle est conduite "ex ante". Participation du secteur privé, continuité de l'action administrative, compétence et représentativité des personnes et organismes participant à la réflexion, système d'information performant : autant de facteurs qui conditionnent la réussite d'une politique économique et qui méritent d'être analysés (14).

c) La réussite d'une relance économique suppose qu'il y ait des "relanceurs". Le postulat libéral fait de la libéralisation des marchés la condition d'émergence de nouveaux investisseurs. La Banque Mondiale insiste à juste titre sur la nécessité de casser les monopoles publics de production et de commercialisation (plus résistants parce que moins visibles ?). Mais postuler que le secteur privé est ipso facto concurrentiel est source de profondes désillusions.

L'exemple du secteur des produits laitiers est particulièrement révélateur. En 1985 un ancien cadre ivoirien de la société Nestlé décide de créer une unité de production de lait UHT, de lait concentré et de lait caillé. Il réussit à mobiliser les capitaux nécessaires (près de cinq milliards de F CFA) avec notamment le concours de la SFI, filiale de la Banque Mondiale. Lors du démarrage de la production, fin 1989, les deux grands distributeurs, dont Nestlé, tentent de faire avorter le projet en pratiquant des prix de dumping. Devant cette concurrence jugée déloyale, le directeur réussit à obtenir de l'Etat (en fait du Président et avec la bénédiction de la SFI) une mesure de protection : pendant deux ans les importateurs de lait devront s'approvisionner au moins à 40% auprès de la société ivoirienne. L'avenir dira si cette entreprise est une réussite, mais d'ores et déjà la société Nestlé regrette de ne pas avoir réalisé elle-même l'investissement (15).

Le fonctionnement des marchés mérite donc un examen attentif. Dans une perspective d'Economie Industrielle, et en prenant les filières comme unités d'observation de départ, il s'agit notamment d'analyser les processus de formation des prix, les formes de la concurrence et les barrières à l'entrée dans la branche. Et dans la mesure où la filière est avant tout "un champ de stratégies d'acteurs" (Morvan, 85), cela suppose une identification des différentes logiques d'accumulation des entreprises et des entrepre-

(14) Avec l'appui de l'ONUDI (Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel), les autorités ivoiriennes ont défini en 1988 un Schéma Directeur Industriel (Ministère de l'Industrie, 1988). Ce schéma n'a pas connu les prolongements nécessaires et a simplement joué le rôle de cadre de référence d'analyses ponctuelles de projets. Courant 1990 une série d'expertises sectorielles a débouché sur l'identification d'un ensemble de projets d'investissement. Reste à trouver et mobiliser les investisseurs... Est-ce la bonne méthode ?

(15) Ces informations proviennent de divers articles de presse et d'un entretien avec le directeur de la société. Elles font l'objet de vérifications dans le cadre d'une monographie en cours de réalisation.

neurs, ainsi que des réseaux plus ou moins formels sur lesquels ces logiques s'appuient (groupes multinationaux, groupes locaux et notamment libanais, réseaux familiaux, réseaux politiques) (16).

La multiplication d'analyses de ce type devrait permettre de mieux comprendre pourquoi la politique douanière est si mal "ajustée" à l'économie réelle.

(16) Ce type d'analyse gagne à être mené dans une perspective comparative et pluridisciplinaire. Une comparaison avec le Ghana est envisagée. Par ailleurs une confrontation avec le point de vue d'autres disciplines se développe dans le cadre du programme de recherche dirigé par F.Verdeaux sur le thème "Entreprises et entrepreneurs en Côte-d'Ivoire". Voir l'article de F. Verdeaux pp. 169-175.

BIBLIOGRAPHIE

BANQUE MONDIALE, 87, De l'ajustement structurel à la croissance autonome, 4 vol., mars 1987.

BANQUE MONDIALE, 90, Etude sur la compétitivité et le cadre réglementaire, Cabinet Maxwell, 1990, 6 volumes.

BENZONI L., 88, "Industrial organization-Industrial economics. Les développements d'une discipline", in Arena R. et alii, Traité d'Economie Industrielle, Economica, 1988, p. 133-159.

CCCE, 89, Etude comparative des conditions techniques et économiques de production de l'huile de palme en Afrique et en Asie, juin 1989, 69 p. + Annexes.

CCCE-CERDI, 90, Les primes à l'exportation en Côte-d'Ivoire, avril 1990, 34 p. + Annexes.

CHEVASSU J., VALETTE A., 77, "Les modalités et le contenu de la croissance industrielle de la Côte-d'Ivoire", Cahiers de l'ORSTOM, série Sc. Hum., 1977, Vol. XIV, n° 1, p. 27-57.

CONTAMIN B., FAURE Y.A., 90, La bataille des entreprises publiques en Côte-d'Ivoire. Histoire d'un ajustement interne, Karthala, 1990, 369 p.

DCGTX, 90a, Protection tarifaire et compétitivité de l'industrie, Abidjan, janvier 1990, 183 p. + Annexes.

DCGTX, 90b, Prêt d'ajustement sectoriel de l'agriculture. Harmonisation du taux de protection effective à 20% dans le secteur agricole, mars 1990, 50 p. + Annexes.

DIOMANDE K., 90, Politiques et stratégies pour le développement industriel de la Côte-d'Ivoire : un essai, Thèse de Doctorat, Université de Rennes I, novembre 1990, 399 p.

GEOURJON A.M., 90, "La libéralisation des importations dans le cadre de la nouvelle politique industrielle au Sénégal", in Séminaire Libéralisation du commerce extérieur, IEDES, Paris, janvier 1990, 16 p.

MINISTERE DE LA COOPERATION - MINISTERE DES FINANCES, 90a, Audit de la direction générale des douanes, juillet 1990, 2 vol.

MINISTERE DE LA COOPERATION - CERDI, 90b, L'entreprise en Côte-d'Ivoire. Environnement administratif, août 1990, 70 p.

MINISTERE DE LA COOPERATION, 90c, La situation des entreprises industrielles en Côte-d'Ivoire. Propositions d'action pour le Département de développement des entreprises, Paris, octobre 1990, 52 p. + Annexes (4 volumes).

MINISTERE DE L'INDUSTRIE, 88, Schéma directeur de développement industriel de la Côte-d'Ivoire, 184 p. + Annexes.

MORVAN Y., 85, "L'économie industrielle et la filière", in ADEFI, L'analyse de la filière, Economica, 1985, pp. 5-9.