

L'ETAT AJUSTÉ EN AFRIQUE NOIRE : réflexions à partir de l'exemple ivoirien(*)

Yves-André FAURÉ

Ayant eu connaissance de l'édition toute récente, par le présent signataire, de travaux touchant les entreprises privées et les entreprises publiques de Côte-d'Ivoire(1), la rédaction de *Fraternité-Matin* avait encouragé l'un de ses journalistes à faire établir par l'auteur-chercheur le point de ses analyses sur deux secteurs particulièrement importants pour le devenir économique du pays dans lequel l'ORSTOM, en accord avec les autorités gouvernementales et scientifiques ivoiriennes, l'avait affecté.

Une libre discussion, animée et roulant en fait sur de nombreux sujets touchant à toutes les dimensions contemporaines du développement, est née de cette rencontre et les propos ont été en totalité enregistrés et diffusés par le journal abidjanais. Aucune modification notable -correction, précision, complément- n'a été apportée au texte qui reprend l'intégralité des réponses fournies alors à la presse ivoirienne. Pour des raisons d'harmonie de présentation avec les autres articles constituant la présente livraison, les seuls changements opérés concernent les questions dont le libellé a été formellement supprimé mais dont le sens et l'orientation générale ont été résumés par les sous-titres introduits dans le document ou dont le contenu, parfois maintenu, a été intégré au corps des développements.

La quasi-conservation dans son état premier du texte peut être justifiée de deux points de vue. En premier lieu elle doit rendre compte, en quelque sorte naturellement, spontanément, de l'intensité et de la diversité des intérêts qu'un journaliste africain et, à travers lui, d'importantes fractions des populations africaines, portent sur leur propre société, sur sa situation économique et sur sa conduite politique ; elle doit dans le même sens permettre de restituer la profondeur des questionnements que tous éprouvent devant les difficultés de l'heure et les problèmes de gouvernementalité qui se font jour un peu partout sur le continent. De ce point de vue la multitude des sujets évoqués, et la gravité de nombre d'entre eux, résument assez bien les nouvelles cultures politiques africaines, sensibles au jeu de l'économie et aux mécanismes

(*) *Fraternité-Matin* (Abidjan) 21-2-1991.

(1) Notamment : Yves-A. Fauré, "Le monde des entreprises en Côte-d'Ivoire. Sources statistiques et données de structure", UREF/AUPELF, *Notes de recherche* n° 89-1, 1989, 129 p. ; "Entrepreneurs d'Afrique subsaharienne", UREF/AUPELF, *Notes de recherche* n° 91-19, 1991, 63 p. ; (avec B. Contamin). *La bataille des entreprises publiques en Côte-d'Ivoire. L'histoire d'un ajustement interne*. Paris, Karthala/ORSTOM, 1990, 369 p.

de la représentation, qui se construisent non sans rapport avec l'approfondissement des politiques d'austérité et la démocratisation des régimes.

En second lieu l'absence de modifications majeures du texte de l'entretien, le refus de l'enrichir *a posteriori* dans l'isolement du laboratoire, voudrait suggérer que la diffusion des connaissances au public le plus large possible peut se réaliser sans renoncer pour autant aux principes et aux rigueurs de l'analyse scientifique et que cette mission, pour ainsi dire vulgarisatrice, est accomplie volontiers, et plus souvent peut-être qu'on ne veut bien l'accorder, par les chercheurs eux-mêmes.

La réforme des entreprises publiques

La restructuration du secteur parapublic a été en Côte-d'Ivoire, à l'instar d'autres pays africains, l'une des plus spectaculaires et profondes politiques publiques menées ces dix dernières années. Quelles en ont été les principales étapes ? Ce que nous avons appelé la réforme des entreprises publiques, et que les Ivoiriens connaissent surtout sous l'appellation de "réforme des SODE", a été un long processus. Si la remise en ordre des structures parapubliques commence officiellement en 1977 avec la mission de réforme des sociétés d'Etat qui est alors confiée au ministère d'Etat II, dans le cadre du vaste remaniement gouvernemental du 20 juillet de la même année, la réforme proprement dite est véritablement lancée lors du fameux Conseil national du 12 juin 1980 au cours duquel les autorités publiques annoncent un important train de liquidations, de privatisations mais aussi de reprise en main des sociétés d'Etat. Le 13 septembre 1980 l'Assemblée nationale adopte les deux lois fondamentales qui réorganisent les sociétés d'Etat et les établissements publics.

Plusieurs années seront encore nécessaires pour arrêter les mesures spécifiques à chaque organisme parapublic. Le volet le plus spectaculaire pour la population car il a provoqué, c'est évident, des drames sociaux, à savoir l'alignement des rémunérations sur les grilles moins généreuses en vigueur dans la fonction publique, plusieurs fois tenté et repoussé, a été véritablement mis en oeuvre à partir de janvier 1985. De récentes décisions touchant un certain nombre d'organismes entrent également dans ce processus.

La durée de cette réforme témoigne, à elle seule, de la complexité du dossier, de la multiplicité des enjeux et de leurs contradictions partielles. Enjeux dans les rapports économiques et financiers avec l'extérieur : les entreprises publiques ont largement contribué à la montée de l'endettement, au déséquilibre de la balance des paiements. Enjeux surtout intérieurs : le secteur économique impulsé par l'Etat était

considérable (une quarantaine de sociétés d'Etat, près de 80 établissements publics, environ 200 sociétés à participation financière publique) ; il était, par son volume d'activité, son chiffre d'affaires, sa masse salariale, un secteur clef de l'économie nationale. Sur le plan social les effectifs employés et les revenus distribués étaient eux aussi très importants. Les milliers de licenciements et la réduction des rémunérations ont donc été très douloureux.

En même temps la chute des recettes d'exportation, du fait de l'effondrement des cours mondiaux des produits de base, et surtout, pour ce qui concerne la Côte-d'Ivoire, du café et du cacao imposaient des économies. L'Etat n'était plus aussi riche et devait réduire ses coûts de fonctionnement et d'intervention. Mais ce secteur était, ne l'oublions pas, un formidable instrument de modernisation des structures productives, un outil de diversification économique, un atout, en principe, pour réduire la dépendance extérieure. Ce sont là quelques-uns de ces nombreux enjeux, souvent contradictoires entre eux. On comprend alors mieux la profondeur de la réforme, ses difficultés de mise en application, sa durée.

Economie et politique

Dans un ouvrage antérieur(2), l'accent avait été mis sur l'étroite liaison entre les dimensions économiques et politiques dans la construction de la société ivoirienne contemporaine. Il était indiqué, par exemple, que la croissance économique réalisée par la Côte-d'Ivoire avait généré des résultats qui consolidaient l'ensemble du système social et politique. Qu'en est-il à l'heure actuelle de cette analyse, après la profonde réforme du secteur parapublic, et avec la prolongation de l'état de crise économique ?

Si un sociologue a pu écrire qu'une société "ne se change pas par décret", il serait plus juste de dire que son édification même ne relève pas de la voie unilatérale et exclusive de son instance politique. Des analystes comme Alain Touraine ont bien mis en évidence, après d'autres, le travail de transformation que toute société produit sur elle-même, la modernisation que ses forces et composantes sociales - et pas seulement les autorités de l'Etat et les gouvernements - réalisent par leurs activités, leurs productions, leurs luttes etc. Ceci étant précisé, les auteurs du livre *Etat et bourgeoisie* avaient remarqué que les variables économiques (dynamisme productif, taux de croissance, emplois en expansion etc.) qui avaient pendant une vingtaine d'années caractérisé ce pays (et qui étaient en partie le fruit de choix politiques) n'étaient pas étrangères à

(2) Y.-A. Fauré et J.-F. Médard (éd.), *Etat et bourgeoisie en Côte-d'Ivoire*, Paris, Karthala, 1982. Cet ouvrage a rassemblé des textes de chercheurs de l'ORSTOM, d'universitaires français et de chercheurs ivoiriens.

certains traits de son système politique (stabilité institutionnelle, permanence de son personnel politique, tendance à la cooptation des élites nouvelles etc.). Ces caractéristiques ne constituent évidemment pas des valeurs en soi mais sont plus simplement des modalités de fonctionnement d'un système social et politique.

Mais tout processus social est réversible et peut être cumulatif (par exemple l'économique consolide le politique et réciproquement), cumulatif dans l'expansion, cumulatif aussi dans la récession ou dans la crise. Il est évident que la question touche là un des enjeux majeurs de la difficile période que connaît la Côte-d'Ivoire. On a bien vu, depuis un an ou deux, s'exprimer ouvertement et massivement des attentes et des mécontentements. Ce qu'on pourrait appeler la modernisation du système politique (passage au multipartisme, élections concurrentielles, institutionnalisation de l'opposition etc.) est en partie liée aux effets sociaux de la crise économique et financière. Cette réponse dans le champ politique est une des manifestations de ces liaisons évoquées plus haut, même si, à l'évidence, le "traitement" de la crise impose d'autres types de mesures.

Le modèle subsaharien

Pour expliquer l'évolution économique ivoirienne et comprendre la nature de la crise que traverse le pays nous avons fait référence à un "modèle subsaharien" et avons avancé que le "modèle ivoirien" n'est pas entièrement spécifique. Cette interprétation exige quelques précisions. Et tout d'abord celle-ci : nous utilisons le concept de modèle d'un point de vue technique. En ce sens c'est une représentation simplifiée et commode de la réalité, non pas un idéal à atteindre, ce qui serait une définition strictement morale du terme modèle.

Nous proposons, pour comprendre les structures et les évolutions économiques, de raisonner en terme de "modèle subsaharien" parce que, par-delà des différences de trajectoires historiques des pays africains, d'orientations politiques des régimes concernés et de structuration de leurs composantes sociales, une certaine homogénéité se dégage quant à leurs structures productives et quant aux modalités de développement mises en oeuvre. Trois pôles principaux constituent ce modèle subsaharien : une agriculture d'exportation source de revenus monétaires pour une partie de la population ; une industrie, souvent à capitaux extérieurs, de substitution des importations des biens de consommation et reposant sur une forte protection douanière ; un important secteur dit informel. La régulation de ce modèle est, partout, assurée par l'Etat, instrument d'accumulation, d'investissement, de modernisation.

Les spécificités ivoiriennes, car il y en a naturellement, s'inscrivent dans cette structure globale : ouverture de son économie aux

capitaux et aux hommes (certains analystes ont réduit cette ouverture à la dépendance et à l'extraversion, ce qui est vrai mais partiel), large place laissée à la libre entreprise dans le commerce et l'industrie, organisation et encadrement du monde agricole, soutien au secteur des plantations etc. Ces spécificités ont expliqué notamment les écarts de croissance entre ce pays et les autres. Mais la nature fondamentale du système économique relève du modèle subsaharien à tel point que, quelles que soient les idéologies dont se sont réclamés leurs gouvernements, les politiques publiques mises en oeuvre, leur degré d'extraversion et de dépendance etc., tous les pays africains sont confrontés, peu ou prou, à une crise de même nature, et, sensiblement, de même ampleur : crise de l'endettement, balances des paiements fortement déséquilibrées, déficits budgétaires publics, essoufflement de l'industrialisation, chutes des recettes d'exportation etc. C'est que tous se heurtent, peu ou prou, aux mêmes blocages de leurs structures productives ainsi que, ne l'oublions pas, aux réalités de plus en plus dures de l'économie mondiale.

Une question alors se pose : les problèmes économiques que connaît la Côte-d'Ivoire ne sont-ils pas révélateurs des limites du modèle de croissance choisi par ses dirigeants ? La réponse doit être très nuancée. Bien sûr l'ouverture sur l'extérieur, l'appel aux capitaux et aux investissements extérieurs, l'accueil d'un grand nombre d'assistants techniques, le soutien peut-être plus quantitatif que qualitatif à la production de café et de cacao, la grande liberté de formation, d'utilisation et de circulation des bénéficiaires etc., non seulement ont montré leurs limites et participé à la crise mais, du fait des taux de croissance obtenus jusque-là, du fait de la grande insertion de l'économie nationale dans le marché mondial, ont sans doute exposé le pays plus vite et plus profondément que d'autres aux déséquilibres internes et aux chocs extérieurs.

Mais en même temps tous les autres pays africains souffrent des blocages et des déficits, de leur dette extérieure, de leur industrie en panne etc. Il y a donc probablement deux niveaux de causalité : la structure de production du pays mais aussi l'état et le fonctionnement fortement inégalitaire de l'économie mondiale. Sur ce dernier plan tout semble se passer comme si la poursuite du développement des pays du Nord se réalisait non plus seulement "contre" les pays du Sud, mais "sans" eux. L'évolution du commerce mondial suggère une telle interprétation : la part de l'Afrique noire (hors l'Afrique du sud) y est inférieure désormais à celle d'un minuscule îlot comme Hong Kong. C'est une situation très inquiétante.

En ce qui concerne plus précisément la Côte-d'Ivoire, le discours officiel est libéral, mais il se trouve en porte-à-faux avec la pratique, avec la réalité, notamment économique. Il est certain que par rapport à des régimes orientés sur la voie du socialisme, le libéralisme économique

proclamé à Abidjan a été et est une réalité : liberté de mouvement des biens, des capitaux et des hommes, important secteur des entreprises privées notamment dans le domaine commercial, libre utilisation et/ou rapatriement des bénéficiaires etc. Cependant, à côté de cela, il faut bien se rendre compte que l'économie ivoirienne a vu l'Etat intervenir massivement.

Pour en donner une idée, ayons recours à trois indicateurs simples pour ne pas imposer de chiffres fastidieux. Environ 300 organismes publics et parapublics (sociétés d'Etat, établissements publics nationaux, sociétés d'économie mixte et à participation financière publique) participaient et, pour beaucoup encore, participent à l'activité économique. La part de l'investissement total dû au secteur public atteint déjà 50% en 1978, soit au début de la réforme parapublique si importante. Enfin, en 1979, par rapport aux 2305 entreprises du secteur moderne recensées à la Centrale de bilans de la Banque des données financières, 95 sont partiellement ou entièrement publiques ce qui est largement en-dessous des participations réelles de l'Etat : ces seules 95 entreprises publiques représentent pourtant 29% de la valeur ajoutée totale, 31% de la masse salariale totale, 37% des effectifs salariés totaux et 68,5% des investissements globaux. On serait donc plutôt en droit de parler d'un système économique mixte. L'Etat, pour toutes sortes de raisons tout à fait légitimes, est fortement présent dans les activités de production et d'échange.

Ajustement structurel et autonomie politique

Les programmes d'ajustement négociés avec le FMI (Fonds monétaire international) et la BIRD (Banque mondiale) sont assez contraignants. L'analyse proposée de la réforme ivoirienne des entreprises publiques insiste sur l'autonomie que les autorités gouvernementales se sont réservées dans ce domaine par rapport à ces bailleurs de fonds multilatéraux. D'une façon générale comment évaluer l'éventuelle marge de manoeuvre dont dispose la Côte-d'Ivoire placée "sous ajustement structurel" ?

Un des résultats majeurs de notre étude portant sur la restructuration parapublique montre que les autorités ivoiriennes, dans la conduite, l'orientation, le contenu de la réforme des entreprises publiques, se sont ménagées une grande autonomie par rapport aux bailleurs de fonds. La conception et les modalités de cette réforme n'avaient pas été du goût de la Banque mondiale qui n'avait qu'un slogan : libéraliser à tout prix, liquider ou privatiser à tout va etc. Elle était incapable de voir que l'Etat est le produit de pesanteurs historiques et sociales, qu'il remplit des fonctions décisives, qu'il intervient en raison de l'absence, de la faiblesse ou du désintérêt des opérateurs privés. Bref,

que l'Etat est nécessaire et que l'ampleur de son rôle n'est ni un accident de l'histoire ni une monstruosité politique.

Mais l'autonomie ivoirienne affirmée dans cette réforme ne peut absolument pas être extrapolée à l'ensemble des secteurs d'activité. On sait que le FMI et la BIRD, en de multiples domaines, siègent en quelque sorte aux conseils des ministres des pays africains quand ils ne sont pas les véritables ministres des finances des Etats. On ne peut donc généraliser notre observation mais on peut faire remarquer que les gouvernements "marchandent", discutent de plus en plus les programmes d'ajustement structurel, ne serait-ce que parce qu'ils sont au coeur des pressions sociales internes. Moralité : non seulement les gouvernements africains agissent et réagissent différemment par rapport au FMI et à la BIRD mais en outre, selon les domaines concernés, ils sont susceptibles de résister et, sur des points bien précis, de développer des politiques autonomes. Pour revenir à la Côte-d'Ivoire et pour donner deux exemples : autant la politique en matière de commerce extérieur est largement influencée par la Banque mondiale, autant le gouvernement ivoirien a été autonome dans la réforme de son secteur parapublic.

Le rôle de l'Etat

Certains analystes ont semblé regretter que le livre **Etat et bourgeoisie en Côte-d'Ivoire** ait paru légitimer les orientations et les pratiques du régime politique ivoirien. Ces critiques ont-elles été présentes à l'esprit des chercheurs travaillant sur **la bataille des entreprises publiques** ? Si les analyses contenues dans ce livre ont comporté, naturellement, un certain nombre de lacunes et de limites (reconnues et amplement expliquées plusieurs fois notamment dans la revue **Politique africaine**), un certain nombre de critiques paraissaient reposer sur des préjugés erronés.

Le but de cette étude était d'identifier les facteurs du dynamisme ivoirien jusqu'à la fin des années 70. On ne pouvait donc pas expliquer cette structure de croissance à partir des seuls blocages, contradictions et exclusions dont le système social ivoirien, comme tous les autres, est également fait. Certaines orientations impulsées par les sommets de l'Etat apparaissaient dans ces conditions comme ayant contribué à la constitution du "système ivoirien". Il s'agissait donc non pas de flatter, mais de comprendre. Si certains ont vu dans cette étude des armes pour légitimer le régime, il convient de bien préciser que d'autres ont regretté certains passages fortement irrespectueux.

D'autre part le champ historique de l'étude, qui débutait dans les années quarante, s'arrêtait à la fin de la décennie 70. Nous n'avions donc pas à expliquer la crise, qui interviendra après, mais à réfléchir aux mécanismes économiques, sociaux et politiques, qui ont produit les

années d'expansion. Quant au dernier livre nous avons essayé de construire une démarche explicative. Il appartiendra certes aux lecteurs, principalement aux lecteurs ivoiriens, de dire si le dernier ouvrage est entaché de complaisances ou constitue un brulôt. Ces deux écueils, on l'espère, ont été évités. Ceci étant, les informations que nous apportons tombent dans le domaine public et il semble naturel qu'ils puissent alimenter partiellement le débat entre Ivoiriens. La démocratie c'est aussi la libre discussion.

Quel est le rôle de l'Etat dans cette période de crise et de mise en oeuvre de plans d'ajustement structurel ? L'analyse qu'on peut faire du rôle de l'Etat dans la crise et l'ajustement a été déjà partiellement esquissée. Si les économies à réaliser sont indispensables et les gaspillages à éliminer, si les entreprises doivent retrouver un dynamisme, si les Etats doivent démanteler des réglementations administratives qui entravent plus qu'elles ne favorisent les activités productives, si tout ce qui encourage l'amélioration de la productivité doit être recherché etc., la philosophie sous-jacente à la vague néo-libérale qui se déverse sur l'Afrique depuis l'extérieur est en soi assez pernicieuse. Elle nie la légitimité de l'Etat interventionniste alors qu'en Afrique subsaharienne cet Etat, pour des raisons historiques mais aussi pour des raisons bien actuelles et d'avenir, a une formidable palette de fonctions et de services à remplir (assurer la scolarisation du grand nombre et la santé publique, offrir des emplois et des revenus aux diplômés que le secteur privé ne peut ou ne veut absorber, diversifier et intensifier, bref moderniser les productions, répartir socialement et régionalement les investissements, les équipements, les richesses etc.). L'Etat minimum cher aux néolibéraux n'est pas la réponse appropriée aux problèmes et défis des sociétés en développement.

Dépoussiéré et rationalisé, dynamisé et rendu moins coûteux, l'Etat a encore un bel avenir devant lui. Faisons enfin observer que cet Etat économiquement présent qu'on dénierait aux sociétés africaines de cette fin de siècle, c'est celui-là même qui, historiquement, a assuré le décollage des économies actuellement dominantes, protégé leurs industries naissantes et maintenant hégémoniques. Les pays occidentaux et les pays nouvellement industrialisés (Brésil, Corée etc.) en savent quelque chose : leurs Etats ont été d'importants opérateurs économiques. Le rappel de l'histoire peut donc sonner comme une invitation à la prudence, à la nuance, à l'humilité.