

# Les illusions perdues de l'économie ivoirienne et la crise politique

*Denis Cogneau et Sandrine Mesplé-Somps\**

La crise que connaît actuellement la Côte d'Ivoire est d'abord une crise politique, au sens où elle aurait pu être atténuée sinon évitée par l'exercice de la responsabilité politique dans les différents camps en présence. Entre la mort de Félix Houphouët-Boigny et 1998, la Côte d'Ivoire était encore un pays relativement riche avec une administration qui fonctionnait et disposant de marges de manœuvre financières réelles. Ni son économie, ni d'ailleurs sa géographie<sup>1</sup> ou sa société<sup>2</sup> ne la prédisposaient à connaître un drame humain d'une telle ampleur. Cependant, en perdant tout contrôle, la compétition politique a exploité et élargi les failles d'un système économique et social particulièrement fragilisé. Au-delà de la situation d'exception liée au coup d'Etat du général Robert Gueï, la chute des cours mondiaux du cacao en 1999-2001 avait déjà révélé à quel point la croissance de 1994-1998 était exceptionnelle. Le pays a été entraîné dans deux années d'une récession jamais connue sur un si court espace de temps depuis l'indépendance. En 2002, l'économie avait néanmoins une chance de rebondir. La crise de septembre 2002 s'est ouverte alors que le contexte économique pouvait paraître positif à plus d'un titre<sup>3</sup>.

\* DIAL, UR CIPRE de l'IRD, Paris.

Cet article reprend, sous une forme très résumée, les principaux arguments d'un travail d'analyse rétrospective de la situation économique et sociale de la Côte d'Ivoire, débuté en 1997 dans le cadre du programme "Afrique émergente" du Centre de développement de l'OCDE (Cogneau et Mesplé-Somps 2002). Les références citées ici sont propres à ce résumé, une bibliographie étendue est contenue dans le document de référence.

1) Herbst (2000) classe la Côte d'Ivoire parmi les pays à "géographie ambiguë", c'est-à-dire ni favorable ni défavorable pour la construction d'un Etat-nation. La crise actuelle a toutefois révélé la faiblesse en puissance militaire de l'Etat, incapable de récupérer par les armes cet hinterland à faible densité de population que constitue le nord du pays.

2) La Côte d'Ivoire avait été jusqu'alors préservée d'une "tribalisation" de la politique, même si les conflits entre Mossi et "Ivoiriens de souche" trouvent leur source dans la période coloniale (Horowitz 1985), comme aussi les conflits entre Bété et Baoulé (Chauveau et Dozon 1987).

3) La très forte hausse du cours du cacao, les augmentations de salaires consenties, l'apurement des arriérés, la reprise de l'investissement public, et la normalisation des relations les bailleurs de fonds formaient les éléments de cette conjoncture favorable (AFD 2002).

Toutefois, des tensions profondes se dessinent depuis la fin des années 1970, que des éléments conjoncturels positifs ne permettent plus d'écarter. Les réformes de stabilisation et de libéralisation poursuivies entre les années 1980 et la fin des années 1990 n'ont pu résorber ces facteurs de blocage, et en ont même exacerbé certains. Les marges de manœuvre financières dégagées par la dévaluation du franc CFA n'ont pas été utilisées à bon escient pour répondre aux problèmes ouverts par l'accroissement antérieur de la pauvreté et par l'explosion de l'épidémie du sida. Dès lors la légitimité du pouvoir s'est profondément dégradée. Cet article revient, dans une première partie, sur la période de l'après-dévaluation et les opportunités réelles de refonte du système économique ivoirien offertes alors. La deuxième partie montre en quoi n'ont pu être résolus les principaux problèmes structurels qui, spécifiques ou non, contraignent la croissance économique et sa répartition, et caractérisent un système néocolonial d'extraction et de distribution des rentes. Enfin est abordée la question sociale, qui constitue l'une des sources majeures de la perte de confiance des Ivoiriens dans leurs gouvernements successifs.

## **L'après-dévaluation : des opportunités réelles**

Au lendemain de la dévaluation du franc CFA en janvier 1994, la situation financière de la Côte d'Ivoire s'est brusquement et fortement améliorée sous les trois effets combinés du changement de parité, de la remontée des cours du cacao et du café, et de l'afflux d'aide extérieure. Avec une croissance de près de 6 % par an en moyenne, le nouveau gouvernement du président Henri Konan Bédié disposa pendant cinq ans de marges de manœuvre considérables pour entamer un changement de régime et de modèle.

### **L'éclaircie financière et les marges de manœuvre budgétaires**

En 1994, la Côte d'Ivoire sort de treize années de tentatives infructueuses de correction de ses déséquilibres budgétaires et extérieurs. Le pays n'est pas encore parvenu à absorber les conséquences de la forte chute des cours du cacao et du café intervenue en 1979 et faisant suite au boom de 1973-1978. Pendant les deux programmes de stabilisation signés avec le Fonds monétaire international (FMI) en 1981-1983 et 1984-1986, les réductions des dépenses publiques d'investissement puis de fonctionnement ont fortement ralenti la

croissance du produit intérieur brut (PIB), sans pour autant véritablement consolider les comptes. Le "mini-boom" du cacao de 1985-1986 a laissé croire à un succès de l'ajustement sans dévaluation, bien vite démenti à partir de 1987. En 1989, un nouvel accord est signé avec le FMI mais le déficit public dépasse les 10 % du PIB pour atteindre un niveau record en 1993. Entre 1987 et 1993, l'évolution la plus marquante est sans doute une érosion considérable de toutes les recettes publiques, le taux de pression fiscale diminuant de 8 points de PIB sur la période. Il y a un développement de la fraude et une perte de légitimité de l'Etat. Du côté des dépenses, l'investissement public atteint un plancher. L'Etat accumule des arriérés de paiement extérieurs et intérieurs et le pays s'installe dans une position déficitaire sur le compte d'opérations du Trésor français.

Entre 1994 et 1998, trois éléments vont permettre un rétablissement spectaculaire des comptes publics et extérieurs : un environnement extérieur favorable, la forte hausse de la production de cacao et les mesures d'ajustement financières employées.

Du côté des recettes, le rétablissement du taux de pression fiscale s'explique en grande partie par la hausse des prélèvements sur le cacao et secondairement par la hausse des autres recettes intérieures. Ainsi, la part des taxes sur le cacao représente en moyenne 24 % des recettes totales entre 1994 et 1998, comme au milieu des années 1980. Alors qu'à cette époque ces recettes reposaient exclusivement sur un niveau très élevé des cours, dorénavant elles s'expliquent aussi par une forte augmentation des volumes, ce qui rend leur assiette plus solide. Au niveau des recettes intérieures, le gouvernement baisse les taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et de l'impôt sur les bénéfices<sup>4</sup> mais augmente en contrepartie son effort de recouvrement et supprime plusieurs exonérations. En définitive, entre 1993 et 1998, le taux de prélèvement intérieur progresse de près de 3 points de PIB.

Quant aux dépenses, les augmentations de salaires accordées aux fonctionnaires auront été limitées. Cette désindexation de la masse salariale publique constitue la principale mesure d'ajustement budgétaire. Elle a bien sûr un coût socio-politique (voir *infra*). Par ailleurs, un programme de départs volontaires indemnisés entraîne une diminution de 4 % des effectifs de la fonction publique entre 1993 et 1998. Enfin, la privatisation d'entreprises publiques défici-

---

4) Malgré la baisse du taux de 50 à 35 %, la mise en place, au sein de la direction des impôts, d'une direction des grandes entreprises ainsi que la privatisation d'un certain nombre d'entreprises qui ne payaient pas cet impôt permettent une augmentation du recouvrement.

taires allège fortement les finances publiques. Mis en perspective avec la période 1985-1986, les ajustements de la période 1994-1998 apparaissent là encore plus solides. Pour commencer, le poids total des dépenses, qui sont par ailleurs restructurées, diminue. Les dépenses courantes se situent dorénavant au-dessous de 20 % du PIB contre 27 % en 1985-1987. En effet, à côté de l'ajustement de la masse salariale, la croissance des autres dépenses courantes a été restreinte, et les allègements de dette négociés durant cette période ont divisé par deux le poids des paiements d'intérêt. Ces évolutions ont permis une forte hausse de l'investissement, dont la part dans le PIB a plus que doublé. Celle des dépenses publiques d'investissement est plus de deux fois plus importante en 1998 par rapport à la période 1985-1987 (7 % du PIB contre 3 %)<sup>5</sup>.

À côté de la dévaluation, l'ensemble de ces mesures d'ajustement permettent à la Côte d'Ivoire de bénéficier d'un apport de financement extérieur très important, c'est-à-dire de plus de 1 000 milliards de francs CFA, sous la forme de prêts nouveaux et de rééchelonnement de dette bilatérale. En 1997, un accord de réduction de la dette bancaire est trouvé dans le cadre du plan Brady et un nouvel accord est signé avec le Club de Paris en mars 1998. Le ratio de l'encours de la dette publique sur le PIB passe de 126 à 72 % du PIB entre 1997 et 1998. Les accords avec le Club de Paris entrent dans le cadre de l'allègement de la dette des pays à faible revenu, l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). Au titre de cette initiative, la Côte d'Ivoire aurait encore pu bénéficier d'une réduction du stock de sa dette en 2001. Sur la période 1995-1998, elle retrouve donc des marges de manœuvre budgétaires considérables, tout en accomplissant des réformes libérales de grande ampleur.

## Une libéralisation au pas de charge

Même si les premières mesures structurelles de libéralisation de l'économie<sup>6</sup> sont prises en 1990 avec l'arrivée au poste de Premier ministre d'Alassane Dramane Ouattara, c'est après la dévaluation du franc CFA que la libéralisation de l'économie ivoirienne connaît une accélération majeure.

5) Dans le même temps, un programme de résorption des arriérés de paiements intérieurs est mis en place, qui, en améliorant la liquidité des entreprises et des banques, a pu contribuer à la relance de l'investissement privé. Entre 1994 et 1998, 360 milliards de francs CFA sont ainsi remboursés au secteur privé. De la même façon, l'Etat résorbe dès 1994 une grande partie de ses arriérés de paiement extérieurs (343 milliards de francs CFA sur la période 1994-1998).

6) Adoption du Programme d'ajustement structurel du secteur financier (PASFI) et du Programme d'ajustement structurel de compétitivité (PASCO).

La dévaluation rend aux producteurs ivoiriens une marge de compétitivité considérable, tant sur le marché intérieur ou régional de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) pour la substitution d'importations, que sur les marchés extérieurs à la zone franc. La maîtrise de l'inflation a en effet abouti à une dépréciation très forte du taux de change réel, de près de 30 % par rapport à son niveau de 1993. Au niveau des coûts salariaux et des autres facteurs fournis localement comme l'eau et l'électricité, les hausses ont été modérées<sup>7</sup>. En ce qui concerne les marchés de produits intérieurs, le nombre de prix contrôlés est réduit – il passe de 34 à 5 –, le fonds de péréquation des produits de base, supprimé, les subventions sur la farine et le blé, éliminées et le transport maritime, libéralisé. Par ailleurs, la rentabilité de toutes les filières traditionnelles d'exportation, qui constituent encore près de 80 % des recettes d'exportation, s'est considérablement améliorée, et en conséquence la rémunération des producteurs paysans. La disparition de la Caisse de stabilisation et de soutien des prix des produits agricoles (CAISTAB), dans son double rôle de contrôle des revenus des planteurs et de financement du budget de l'Etat, est un événement considérable en raison du rôle historique joué par cette institution. Il est encore difficile de faire un bilan de cette réforme qui s'est opérée dans un environnement défavorable de baisse des cours (1999-2001). L'organisation des producteurs est encore insuffisante et des soutiens aux regroupements des agriculteurs doivent se poursuivre. Cependant, la disparition du prélèvement de stabilisation et la baisse des coûts de commercialisation ont, semble-t-il, laissé relativement constante la part du prix FOB reçue par les producteurs ; les prévisions les plus optimistes comme les plus pessimistes ne se sont pas confirmées.

Dans la suite du Programme d'ajustement structurel de compétitivité (PASCO) de 1990-1993, la libéralisation du commerce extérieur se poursuit elle aussi à un rythme plus élevé entre 1994 et 1997, la dévaluation permettant d'envisager plus sereinement un désarmement douanier supplémentaire. Concernant les importations, seuls le coton et les produits relevant des domaines de la santé, de la sécurité et de l'environnement restent soumis à des barrières non tarifaires, en accord avec l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les exonérations resteraient très répandues, bénéficiant encore à la moitié des importations. A ces exonérations s'ajoutent par ailleurs différents

7) Les prix intérieurs du pétrole, de l'eau et de l'électricité sont en principe désormais reliés aux prix internationaux par des mécanismes d'ajustement automatique. Leur niveau demeure néanmoins élevé, en comparaison d'autres pays de niveau de développement similaire, de même que les coûts de transport nationaux et internationaux.

types de fraude : non-paiement, fraude documentaire et entrées non enregistrées. Une seconde réforme a été engagée pendant les années 1998-1999, dans le cadre de la mise en place du tarif extérieur commun (TEC) de l'UEMOA, instaurant une structure tarifaire à quatre taux : 0, 5, 10 et un taux maximum de 20 %, le taux zéro s'appliquant à tous les produits agréés comme originaires de la zone. Peu d'informations sont disponibles sur le degré d'avancement de cette réforme, dont le principal impact aurait pu être la suppression des exonérations par une taxation à 5 %. La plupart des études montrent que l'impact global de la réforme de l'UEMOA serait de toute façon assez restreint, au niveau tant du PIB que des recettes fiscales.

Le processus de privatisation connaît également une accélération décisive. Au début de l'ajustement, en 1982, le secteur public détenait 55 % du capital du secteur moderne et encore 43 % en 1992. Depuis le début des années 1990, au total une cinquantaine d'entreprises sont privatisées, faisant baisser cette part de 15 points supplémentaires entre 1992 et 1996. Du côté de l'investissement privé, un guichet unique est instauré pour simplifier les procédures d'enregistrement et de fiscalisation pour la création d'entreprise. Le nouveau code des investissements de 1995 accorde des avantages fiscaux plus importants que l'ancien, les ouvrant par ailleurs à tous les investisseurs sans distinction de nationalité ou de résidence, tandis que la législation précédente favorisait les firmes étrangères et laissait la place à de nombreux arrangements discrétionnaires. Un nouveau code du travail est également adopté en 1995, allant dans le sens d'une flexibilité accrue. Les procédures de licenciement se trouvent simplifiées, l'autorisation administrative préalable étant abrogée. Le travail temporaire, le travail à temps partiel, les contrats à durée déterminée et la modulation du temps de travail sont facilités et institutionnalisés. Enfin, dans le domaine des infrastructures, le gouvernement d'Henri Konan Bédié lance une nouvelle procédure de financement permettant un allègement des charges supportées par l'Etat selon le principe du "*Build, Own, Operate, Transfer*" (BOOT). La réalisation des projets est désormais confiée à des investisseurs privés qui, assurant à la fois les travaux et la gestion du projet, doivent rétrocéder ensuite l'ouvrage réalisé à l'Etat, au terme d'une concession de 15 ou 30 ans.

## **L'échec de la libéralisation à réformer le système néocolonial**

Le diagnostic qui a précédé la dévaluation du franc CFA et les réformes de libéralisation est pertinent à plus d'un égard : nécessité d'un ajustement financier des comptes publics, urgence d'un redressement de la compétitivité des secteurs d'exportation et d'une relance de l'investissement national. Le bilan de cette période de libéralisation expéditive est difficile à mener. La période d'évaluation est trop courte et les instruments d'observation trop frustes pour savoir, par exemple, si la structure industrielle de la Côte d'Ivoire est devenue plus concurrentielle. Cependant, il apparaît que les objectifs premiers de ces réformes libérales n'ont pu être atteints du fait d'un réformisme incomplet, alors que les principaux problèmes structurels n'ont pu être résolus, empêchant le pays de consolider les assainissements financiers et son rythme de croissance.

### **Un assainissement budgétaire sans consolidation fiscale**

A partir de 1996, le déficit budgétaire global passe en dessous de 3 points de PIB ; il restera sous cette barre jusqu'en 2000. Pris globalement, l'assainissement financier ne suffit néanmoins pas à assurer la stabilité des finances publiques. Le rocher de Sisyphe de la stabilisation a été une nouvelle fois remonté au sommet de la colline et un peu plus solidement arrimé que par le passé, mais toujours au risque de redescendre en cas de vent fort. Depuis 1998, la libéralisation des filières café et cacao a conduit à supprimer la fonction fiscale de la Caisse de stabilisation. En 1999 et 2000, la disparition de cette ressource, l'abaissement du Droit unique de sortie (DUS) et la chute du cours du cacao entraînent une baisse de 3 à 4 points de PIB du taux de pression fiscale, contraignant à un accroissement des arriérés de paiements et à un ajustement concomitant de l'investissement public alors que les apports d'aide extérieure ralentissent. Le DUS sera relevé par la suite. Ces évolutions révèlent l'absence de progrès dans la construction d'une fiscalité intérieure et la perpétuation d'une dépendance de l'économie à l'égard des recettes extérieures (d'autant que le DUS, exprimé en francs CFA par kilo est directement relié au niveau des prix internationaux). De ce point de vue, les baisses de taux dans les taxes directes et indirectes ont obéi à une démarche excessivement idéologique, cependant que les exonérations et dérogations demeurent nombreuses, le recouvrement, imparfait et la fraude, répandue.

## Une agriculture extensive saturée, une absence de diversification sectorielle

Dans la mesure où le réservoir de forêt tropicale s'est tari (les 2 millions d'hectares restant en 1990 sont, pour la plupart, contrôlés et protégés par l'Etat), le niveau très élevé de production de cacao atteint ces dernières années est probablement le dernier à système technique équivalent (Losch 1997). L'essoufflement de ce modèle pionnier de "mise en valeur", soutenu par une politique promouvant la colonisation agraire extensive par des migrants, date en fait des années 1980<sup>8</sup>. Cependant, jusqu'à présent, tant l'intensification de la culture du café et du cacao que la diversification des cultures n'ont pu s'imposer. Tout d'abord, depuis les années 1970, la politique des prix aux producteurs agricoles a presque exclusivement favorisé le cacao, entraînant une tendance forte à la monoproduction et donc une vulnérabilité des revenus ruraux (et nationaux). Ensuite, peu de mesures favorisant l'acquisition de capital ont été instaurées, les politiques de libre accès à la terre et à la migration suffisant à engendrer des revenus conséquents dans le cadre d'une exploitation extensive des ressources. A l'heure actuelle, aucune structure d'accès aux crédits permettant aux agriculteurs d'intensifier leur mode de production n'est encore en place. Cette contrainte est aussi manifeste pour la culture des produits vivriers. Même si les pratiques modernes ont été introduites dans des plantations industrielles de caoutchouc, de fruits et légumes, et dans une certaine mesure pour le coton et les palmiers à huile, l'agriculture ivoirienne n'a pratiquement pas connu d'accroissement de productivité en quarante ans.

Depuis 1994, bien qu'une marge de compétitivité considérable ait été retrouvée et qu'une relance substantielle des exportations traditionnelles et non traditionnelles ait pu être constatée, la diversification tant géographique que sectorielle des exportations n'a progressé que faiblement. Par ailleurs, les substitutions d'importation ont été limitées. Les coûts des facteurs ont été contrôlés, mais ils ont conservé des niveaux élevés en comparaison d'autres pays concurrents. Ainsi plus de la moitié de la progression du volume des exportations entre 1993 et 1997 est à mettre au compte de la hausse de la production de cacao qui procure, en 1997, environ 40 % des recettes d'exportation. Principale source de diversification, depuis 1993 le pétrole est devenu, devant le café, le second produit d'exportation (en valeur). La production des gisements découverts a cependant déjà commencé à décroître en 1997.

8) La forte croissance des volumes produits de cacao après 1994 tient autant à la venue à maturité des arbres plantés dans les années 1980 qu'à l'augmentation de la cueillette suscitée par la hausse des prix aux producteurs.

## Des investissements insuffisants, peu rentables et inéquitables

Le financement de l'investissement privé continue de se heurter à la faiblesse de l'épargne domestique. Cette faiblesse provient d'un code d'investissement très favorable aux rapatriements des bénéfices des entreprises étrangères, du poids des remboursements d'une dette contractée pour des emplois non rentables, de la fuite des capitaux et, enfin, de l'incapacité des institutions financières nationales à inciter l'épargne. Les réformes du système bancaire (Programme d'ajustement structurel du secteur financier, PASFI) ont assaini les banques en difficulté et mis en place un contrôle bancaire plus rigoureux, mais elles n'ont pas permis de financer davantage la création d'entreprises petites et moyennes. Les banques continuent à privilégier le financement d'activités formelles soutenues pour la plupart par des entreprises étrangères et les crédits de court terme de campagne agricole. Le manque d'épargne nationale s'est accru avec la baisse du revenu global et l'érosion de la classe moyenne urbaine.

Même en 1997, une année très favorable, le taux d'investissement de la Côte d'Ivoire se situait au-dessous de la moyenne de l'Afrique subsaharienne, des pays à faible revenu et *a fortiori* des pays à revenu intermédiaire<sup>9</sup>. Bien que la Côte d'Ivoire ait depuis longtemps adopté une politique d'ouverture aux capitaux étrangers, le flux d'investissements directs étrangers (IDE) a toujours été faible, ne représentant qu'un dixième de l'investissement privé total. Durant la période 1995-1998, le quasi-doublement des flux d'IDE, responsable d'une augmentation de 3 points de PIB du taux d'investissement, a été exceptionnel. Ces apports supplémentaires d'IDE, comme la hausse de l'investissement intérieur (4 points de PIB), comportaient une partie transitoire liée au processus de privatisation (rachat et réhabilitation des capacités), aux opérations du programme "Les 12 travaux de l'Eléphant d'Afrique"<sup>10</sup>, à l'achat d'avions par Air Afrique, aux retours des capitaux qui avaient anticipé la dévaluation, et à la réduction des arriérés de paiement intérieurs. En contrepartie de ce manque de capital, les entreprises privées ivoiriennes demeurent dépendantes des cadres expatriés qui, bien que comptant pour seulement 2 % de l'emploi formel privé en 1997, représentent 21 % de la masse salariale.

9) L'investissement brut représentait 16 % du PIB en Côte d'Ivoire contre 18 % en moyenne en Afrique subsaharienne et 25 % dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire.

10) Il s'agit d'un programme d'investissement public qui, par son esprit, se rapproche des anciens grands programmes d'investissement public, privilégiant les transports et l'énergie, exception faite de l'intervention dans les secteurs directement productifs dorénavant réduite. Cependant, la réalisation des projets est confiée à des opérateurs privés, selon le principe du "Build, Own, Operate, Transfer" (BOOT).

Les évolutions de l'allocation de l'investissement sont également assez décevantes. Tout d'abord, la Banque de données financières (BDF) montre que la hausse de l'investissement privé s'explique pour plus des deux tiers (72 %) par des investissements dans le secteur tertiaire, plus précisément dans le sous-secteur des services. Il n'est donc pas certain que les investissements effectués après la dévaluation se soient majoritairement dirigés vers les secteurs de biens échangeables, et qu'ils soient porteurs d'une diversification sectorielle.

La baisse des recettes sur les échanges extérieurs n'ayant pas été compensée par l'accroissement de recettes alternatives, les programmes d'investissements publics sont devenus tributaires des flux d'aide internationale, à l'instar des pays africains à faible revenu. Le changement dans le mode de financement de l'investissement public a permis des économies budgétaires et une meilleure efficacité micro-économique des projets. Toutefois l'investissement public est demeuré marqué par un volontarisme industrialiste et dualiste qui favorise toujours Abidjan au détriment du reste du pays<sup>11</sup>. En contrepartie, l'occasion a été manquée de réorienter la dépense publique vers l'aménagement du territoire, l'éducation et la santé pour tous (voir *infra*).

## Ni progrès de la concurrence, ni progrès du droit

Les privatisations et le nouveau code des investissements ne semblent pas avoir favorisé une déconcentration du capital. Dans la Banque de données financières, qui répertorie la plupart des entreprises formelles opérant en Côte d'Ivoire, les 50 premières entreprises en termes de valeur ajoutée représentaient 60 % de cette valeur ajoutée en 1992, comme en 1996. Le poids des firmes étrangères dans le capital formel ayant seulement augmenté de 43 à 46 %, une partie non négligeable des privatisations a bénéficié au capital privé national, dont le poids double et progresse de 12 points. La plupart des indications qualitatives laissent néanmoins penser que la libéralisation de l'économie n'a pas conduit à une allocation moins oligopolistique du capital. Il est en effet probable qu'un certain nombre de

11) L'allocation de l'investissement public est pour l'essentiel conçue par le Bureau national d'études techniques et de développement (BNEDT), l'institution héritière de la puissante Direction de la construction et des grands travaux (DCGTx), qui, sous Félix Houphouët-Boigny, jouait le rôle d'un cabinet économique de la présidence.

grands groupes étrangers, et notamment français, et quelques opérateurs domestiques ont accru leurs poids dans l'économie, directement grâce aux privatisations et aux opérations BOOT, mais aussi, de manière cumulative, grâce à l'exploitation de rendements d'échelle.

Les procédures de privatisation et les modes d'attribution des marchés publics ont souffert d'un manque de transparence prononcé. Le respect des règles et des contrats demeure un problème crucial, entre les entreprises, entre les entreprises et l'Etat, ou dans les relations de travail. Ainsi la libéralisation de l'économie a redéfini les contours de l'intervention de l'Etat. Mais il n'est hélas pas certain qu'elle se soit accompagnée d'un accroissement significatif de la concurrence, d'un progrès sensible du droit et d'une réduction de la corruption. De surcroît, les questions d'équité et de pauvreté sont demeurées largement ignorées.

Dans le contexte ivoirien de forte croissance démographique, le système néocolonial de distribution de rentes ne peut se maintenir que si la rente est en accroissement constant. En l'absence d'intensification significative des pratiques agricoles et de diversifications des exportations, il aurait fallu toujours plus de cacao, de café, de coton ou même de pétrole, des cours des matières premières élevés, et pouvoir maintenir un haut niveau de prélèvement et d'aide extérieure. Ceci s'est produit de nouveau mais de manière transitoire entre 1994 et 1998, laissant croire à la durabilité du système. L'épuisement progressif et anticipé des rentes d'une part<sup>12</sup>, la surveillance accrue des bailleurs de fonds du pays d'autre part<sup>13</sup> vouaient toutefois le partage à devenir plus serré et à fragiliser l'assise sociale des élites politiques. La question de la succession du "père de la nation" a accéléré la montée de la compétition politique. Celle-ci a dégénéré dans une escalade de comportements de corruption et de manipulation qui ont détruit tour à tour le capital symbolique et la légitimité de chacun des prétendants.

12) Exprimées en pouvoir d'achat sur les marchés européens ou américains, les recettes cacaoyères par tête sont revenues au niveau du début des années 1970. La production de cacao a quintuplé en vingt ans passant de 200 000 tonnes environ à 1 000 000 tonnes. Dans le même temps, la population totale a un peu plus que doublé, mais les prix américains ou français ont été multipliés par 4. Le cours connaît en 1999-2001 une forte baisse puis rebondit de nouveau en septembre 2002 pour rejoindre le niveau très élevé de 1986. A moyen terme, comme il apparaît raisonnable de tableer sur un cours et une production se situant aux alentours des niveaux de 1994-1998, le pouvoir d'achat de la rente cacaoyère est inévitablement appelé à décroître...

13) Cette surveillance s'exprime dans la dénonciation des problèmes de gouvernance, l'exigence de transparence des comptes publics et la demande de réduction de la pauvreté.

## Une crise sociale sans réponse

L'une des manifestations de la crise des années 1980 et du début des années 1990 est une chute drastique du niveau de vie de l'ensemble de la population : la consommation moyenne par habitant baisse environ de moitié entre 1985 et 1993<sup>14</sup>. Cette crise des revenus entraîne un triplement de l'incidence de la pauvreté monétaire (au seuil INS [Institut national de la statistique] de 75 000 francs CFA en 1985 par an, soit environ 1,5 dollar par jour et par habitant), qui passe de 10 à 31,3 %. Alors que la moitié des pauvres étaient concentrés dans les zones de savane en 1985, la baisse des prix aux producteurs de cacao et de café provoque une diffusion rapide de la pauvreté dans les zones forestières y compris dans l'ouest du pays où le taux de pauvreté passe du niveau négligeable de 2 % à 38 %. La pauvreté augmente aussi beaucoup dans les villes secondaires, passant de 8 à 31,2 %<sup>15</sup>. En 1993, Abidjan est la dernière région protégée de l'extrême pauvreté (5 % de pauvres).

Durant la période 1994-1998, le niveau de vie moyen s'accroît de nouveau de 2,5 % par an. La pauvreté ne se réduit toutefois que marginalement, d'un peu plus de 2 points de pourcentage. En effet, seule la région ouest, principale productrice de cacao, connaît une réelle réduction de la pauvreté qui passe de 38 à 24 %. Partout ailleurs, elle s'accroît encore et double notamment à Abidjan (11 %). Cette faible réduction de la pauvreté au regard de la croissance des revenus s'explique par une augmentation des inégalités. Au niveau national, le coefficient de Gini<sup>16</sup> passe de 0,49 à 0,51 entre 1993 et 1998. Les inégalités augmentent fortement à Abidjan (de 0,49 à 0,53) comme en milieu rural (de 0,42 à 0,49) et restent stables dans les autres centres urbains (autour de 0,49).

14) Les éléments chiffrés contenus dans cette partie sont issus de travaux statistiques effectués par les auteurs sur des données d'enquêtes auprès de ménages (enquêtes LSMS 1985, 1988 ; EP 1993, ENV 1995, ENV 1998) et d'informations tirées de Grimm (2003) et Gogneau et Grimm (2002).

15) Les politiques d'ajustement ont contribué à la régression des revenus urbains. Dès le début des années 1980, les subventions au logement sont arrêtées et les rémunérations des fonctionnaires, bloquées. A partir de 1985, les embauches dans la fonction publique sont diminuées de moitié, et une politique de départ volontaire à la retraite, instaurée. Les prix des services publics, tels que l'électricité, l'eau ou les transports en commun, sont revalorisés de 25 % ; les prix des produits alimentaires en milieu urbain augmentent alors que le salaire minimum n'évolue plus entre 1982 et 1993, et connaît donc une érosion de près de 40 % en termes réels.

16) Le coefficient de Gini est un indice de concentration de la distribution des revenus compris entre 0 et 1 ; plus il s'éloigne de la valeur nulle, plus les revenus sont répartis de manière inégalitaire.

En ville, malgré une relance de l'emploi moderne de 20 % entre 1993 et 1997, qui rompt avec une tendance longue de destruction des emplois<sup>17</sup>, le salariat moderne public et privé n'est pas plus étendu en 1998 qu'en 1985, en proportion de la main-d'œuvre disponible. Les effectifs non militaires de la fonction publique sont réduits de 4 % et le salaire réel moyen baisse de 28 % pour les fonctionnaires civils<sup>18</sup>. La croissance retrouvée entre 1995 et 1998 s'est surtout traduite par une amélioration du niveau de vie du quartile des ménages les plus riches, tandis que toutes les classes sociales ont souffert de la crise entre 1985 et 1995.

A la campagne, grâce à la dévaluation, au redressement des cours du cacao et aux productions record, les revenus des cultures d'exportation s'accroissent de 20 % entre 1993 et 1998, tirant la consommation rurale par tête qui s'accroît de 6 % par an sur la période. Même si, en comparaison des villes, la répartition du revenu demeure plus égalitaire, l'accroissement des inégalités rurales est très net. Il reflète la disparité déjà soulignée entre l'ouest et les régions du nord et de l'est, les différences d'évolution du revenu entre paysans vivriers et producteurs de coton d'un côté et producteurs de cacao et de café de l'autre, et enfin entre petits et gros planteurs.

Parallèlement à ces évolutions des revenus et de leur répartition, les raccordements à l'électricité et à l'eau courante, qui avaient régressé entre 1985 et 1993, repartent à la hausse entre 1993 et 1998, en ville comme à la campagne. La scolarisation primaire et secondaire avait commencé à baisser entre 1985 et 1993, mais le mouvement s'inverse entre 1994 et 1998, les fortes avancées de la scolarisation primaire s'observant surtout dans l'ouest et dans l'est du pays. En ville, on constate un maintien de la scolarisation secondaire. Tandis que l'état nutritionnel des enfants de moins de 3 ans s'est dégradé lui aussi entre 1985 et 1993, il se stabilise et s'améliore même légèrement. En revanche, la période 1994-1998 est aussi celle de la stabilisation de l'incidence de l'épidémie du sida à un niveau élevé. Tandis que les premiers cas ont été déclarés en 1985, un(e) Ivoirien(ne) sur dix est désormais infecté(e) par le VIH parmi la population des 15 à 49 ans. L'épidémie est répartie de façon assez uniforme sur le territoire, les taux d'incidence entre les dix centres de surveillance se situant entre

---

17) Selon les données du ministère de l'Emploi, l'emploi moderne privé aurait diminué de 3,3 % en moyenne par an entre 1980 et 1990. Cette tendance se serait même accentuée entre 1992 et 1994, avec une baisse de 14 % des effectifs dans les entreprises enregistrées à la Banque de données financières.

18) Les militaires ont connu une évolution plus favorable de leur rémunération, puisque la masse salariale totale ne baisse que de 17 % en termes réels.

8 et 13 %. Entre les recensements de 1988 et de 1998, l'espérance de vie à la naissance a régressé de quatre ans. Seule une très faible minorité des ménages peuvent assumer le coût des traitements des maladies opportunistes comme la tuberculose, sans parler du coût des thérapies antirétrovirales (Cogneau et Grimm 2002).

Entre 1993 et 1998, l'extension de la pauvreté sous toutes ses formes (revenu, conditions d'existence, nutrition, scolarisation) a donc connu un coup d'arrêt mais pas un retournement significatif de tendance. La croissance exceptionnelle de la période s'est en effet accompagnée d'une hausse des inégalités en ville et plus encore dans les campagnes. La croissance a profité aux plus riches, notamment aux ménages pour lesquels une partie du revenu provenait de l'extérieur (avoirs en devises, revenus du cacao, salaires indexés, etc.). Les urbains pauvres et moyens ont plus souvent perdu que gagné. Un niveau d'éducation primaire ou secondaire protège désormais moins du risque de pauvreté qu'auparavant. Le taux de pauvreté chez les salariés a été multiplié par dix entre 1985 et 1998 à Abidjan, par cinq dans les autres centres urbains ivoiriens<sup>19</sup>.

Au sein du processus de réforme engagé, la crise sociale est en définitive restée sans réponse. Les perspectives de croissance dressées par les autorités en 1998 pour la période 2000-2005 témoignaient d'ailleurs d'un optimisme échevelé, tablant sur un taux de croissance annuel supérieur à 12 %<sup>20</sup>. Elles comprenaient également l'universalisation rapide de l'instruction primaire, mais très peu était dit de la lutte contre le sida. Manifestement, cet exercice tenait plus de l'autopublicité que du volontarisme, dans un contexte où la légitimité du pouvoir commençait à s'effriter. Derrière ces belles promesses, il était en effet difficile de voir un véritable engagement politique. Tout au contraire, la répétition d'un certain nombre de comportements hérités du passé montrait que les pratiques du pouvoir ne cherchaient en aucune manière à s'adapter à la nouvelle situation. La politique énoncée par le gouvernement en place sous le titre "L'Éléphant d'Afrique en marche" (République de Côte d'Ivoire 1999) n'était pas un *New Deal* ivoirien.

19) Etant donné les différences de niveau initiales, les évolutions n'ont toutefois pas modifié les hiérarchies entre les différentes régions et catégories sociales. Abidjan et l'Ouest du pays sont demeurées les deux régions les plus riches, et le Nord, la plus pauvre. Les salariés du public et à un degré moindre ceux du privé formel sont restés les plus protégés du risque de pauvreté.

20) Ces perspectives étaient fondées sur un taux d'investissement privé dépassant 25 % dès 2000 et atteignant 29 % en 2005, obtenu grâce à un doublement en cinq ans du taux d'épargne nationale de 10 à 20 % et à une véritable explosion des investissements directs étrangers à un niveau 20 fois supérieur à celui de la période 1995-1997, déjà exceptionnelle en elle-même (République de Côte d'Ivoire 1999).

Malgré l'adoption d'un plan national de lutte contre la pauvreté en 1997, la réorientation de la dépense publique tardait en effet à se mettre en place au niveau national, comme au niveau local. La révélation de graves affaires de corruption, en particulier celle concernant le détournement de l'aide européenne à la santé, alimentait plus encore le soupçon. Or, en matière d'éducation et de santé, tout est à reprendre. Malgré les budgets considérables engagés depuis l'indépendance, à cause d'un point de départ très bas hérité de la colonisation (Cogneau 2002) et de coûts unitaires très élevés, la Côte d'Ivoire affiche encore un niveau d'instruction faible en comparaison de son voisin le Ghana. La combinaison d'un financement onéreux de l'éducation secondaire, de l'embauche automatique des diplômés dans l'administration et du paiement de hauts salaires aux fonctionnaires reposait sur le prélèvement de la rente cacaoyère. En dehors de son équité problématique, ce système est désormais caduc, entraînant le blocage des recrutements dans la fonction publique et, comme ailleurs en Afrique, l'explosion du chômage urbain. L'augmentation de l'offre de main-d'œuvre qualifiée n'a pas trouvé en face d'elle une demande de travail privée suffisante. Concernant la santé, on constate la même redistribution à l'envers, de manière encore aggravée. Le système est avant tout orienté vers les soins curatifs luxueux en milieu urbain (Brunet-Jailly 2002). Par rapport au Ghana, la couverture vaccinale est très inférieure et les taux de mortalité infantile, très supérieurs. De même l'espérance de vie des adultes, surtout depuis l'explosion du sida, est inférieur en Côte d'Ivoire.

En matière d'éducation, de santé, mais aussi de transport, de communications, d'électricité et d'eau, la Côte d'Ivoire montre par ailleurs des inégalités géographiques criantes, entre villes et campagne, entre nord et sud, partiellement héritées là encore de la colonisation. Environ 60 % des ménages ivoiriens n'ont accès ni à l'électricité ni à des robinets d'eau, individuels ou collectifs (soit 90 % de la population rurale et 30 % des ménages urbains).

L'épuisement des fronts pionniers, l'accroissement des inégalités de revenus en milieu rural et la régression des revenus urbains ont considérablement tendu les conflits autour de l'accès (ou du retour) à la terre et des droits de propriété fonciers. L'adoption d'une nouvelle loi foncière en 1998 était l'occasion de commencer à poser les termes d'une résolution pacifique de ces conflits, en assumant l'héritage de la règle houpouétienne voulant que la terre "appartienne" à celui qui la travaille. Au lieu de cela, cette loi a commencé par exclure les étrangers de toute propriété du sol, et a introduit des distinguos d'interprétation libre et dangereuse entre autochtones et allochtones.

Prétendant remédier aux défauts d'une législation formulée par le colonisateur français et restée lettre morte en redonnant leur place aux droits coutumiers, elle entre surtout dans l'instrumentalisation du thème de la nationalité et du droit du sang.

Enfin, le durcissement de la position quant à l'éligibilité d'Alassane Dramane Ouattara et la mobilisation concomitante du thème de l'"ivoirité" (Dozon 2000) témoignaient d'un véritable aveuglement, consistant à croire que les techniques de manipulation datant du parti unique étaient encore tenables. Inspirée par une compétition plus ou moins loyale entre politiciens, la question de la place des étrangers a dégénéré, en transitant par celles du droit du sang puis du droit sur la terre, en une question ethnique et religieuse faisant craindre le pire, à l'exemple du Rwanda ou de la Bosnie. Pour des raisons politiques évidentes, après la suppression du droit de vote des étrangers en 1994, l'occasion a été sciemment évitée de réformer le code de la nationalité dans la direction d'une intégration de la seconde génération issue de l'immigration régionale (Tapinos 2000). Au contraire, après la loi foncière de 1998, la loi "d'identification nationale" votée en janvier 2002 sous la présidence de Laurent Gbagbo, et surtout son commencement d'application par l'Office créé à cet effet, est venu compléter un dispositif légal propice à la propagation du ressentiment, des revanches et de la violence.

## Conclusion

Le gouvernement d'Henri Konan Bédié n'a pas su profiter des marges de manœuvre macro-économiques de la période 1994-1998 pour entreprendre des réformes répondant à l'extension de la pauvreté et des inégalités, à l'explosion de l'épidémie du sida, et aux tensions foncières suscitées par la saturation de l'agriculture de plantation. Il a préféré adopter un discours triomphant sur "la Côte d'Ivoire, l'Éléphant d'Afrique en marche", en conservant simultanément de nombreux comportements caractéristiques d'un système néocolonial d'exploitation et de distribution des rentes. Les politiques économiques menées depuis le milieu des années 1990 n'ont pas cherché à trouver de nouvelles bases fiscales, et sont restées proches de celles des années 1970 quant à l'allocation des dépenses budgétaires. Sous la pression des institutions de Bretton Woods et de la France, une libéralisation au pas de charge a été menée, qui n'a pas conduit à un progrès de la concurrence et de l'assise du droit. Sur la période 1999-2002, les arrivées à la présidence du général Robert Gueï et de Laurent Gbagbo n'ont pas donné de signes d'une modification sub-

stantielle de comportement sur les sujets les plus critiques. Par exemple, même si les ménages abidjanais perçoivent une baisse de la corruption au niveau élevé de l'Etat, la petite corruption, qui n'a pas baissé, est ressentie pour un tiers d'entre eux comme en augmentation (Roubaud 2003). En tant qu'opposant, Ouattara n'a pas manifesté une plus forte éthique de responsabilité face au risque d'explosion nationale. En conséquence, les frustrations n'ont cessé de croître : celles de la petite bourgeoisie citadine souffrant d'une "séparation irréversible" (Vidal 1997) entre elle et l'élite dominante ; celles de jeunes générations citadines éduquées, sans espoir d'embauche dans le secteur formel ; enfin, celles des petits paysans, insuffisamment bénéficiaires de la croissance, souffrant de carences importantes en matière de services publics et de plus en plus mobilisés par des conflits d'accès aux ressources. Comme on le sait, depuis 1993, les principaux dirigeants politiques ont compté sur des manipulations politiciennes et ethnicistes pour se maintenir au pouvoir en dépit d'une légitimité entamée. Les frustrations sociales se sont alors cristallisées dans des réflexes ethniques ou xénophobes.

## Références bibliographiques

AFD (2002), *Perspectives économiques et financières des pays de la zone franc, projections Jumbo 2002-2003*, septembre.

Brunet-Jailly, J. (2002), "La santé", dans G. Tapinos, P. Hugon et P. Vimard (dir.), *La Côte d'Ivoire à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle ; défis démographiques et développement durable*, Paris, Karthala, p. 323-367.

Chauveau, J.-P. et J.-P. Dozon (1987), "Colonisation, économie de plantation et société civile en Côte d'Ivoire", *Cahiers de l'ORSTOM, série Sciences humaines*, vol. 11, n° 1, p. 63-80.

Cogneau, D. (2003), *Colonisation, School and Development in Africa – An Empirical Analysis*, DT DIAL 2003/01, .

Cogneau, D. et S. Mesplé-Somps (2002), *La Côte d'Ivoire : la fin du mirage ?*, DT DIAL 2002/18.

Cogneau, D. et M. Grimm (2002), *AIDS and Income Distribution in Africa – A Micro-Simulation Study for Côte d'Ivoire*, DT DIAL 2002/15.

Dozon, J.-P. (2000), "La Côte d'Ivoire au péril de l'ivoirité", *Afrique contemporaine*, n° 193, janvier-mars, p. 13-23.

Grimm, M. (2003), "A Decomposition of Inequality and Poverty Changes in the Context of Macroeconomic Adjustment. A Microsimulation Study for Côte d'Ivoire", dans A.F. Shorrocks et R. van der Hoeven (dir.), *Growth, Inequality and Poverty*, Oxford, Oxford University Press.

Herbst, J. (2000), *States and Power in Africa, Comparative Lessons in Authority and Control*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.

Grimm, M., C. Guénard et S. Mesplé-Soms (2002), "What has happened to the Urban Population in Côte d'Ivoire Since the 1980s? An Analysis of Monetary Poverty and Deprivation Over 15 Years of Household Data", *World Development*, vol. 30, n° 6, p.1073-1095.

Horowitz, D.L. (1985), *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley, University of California Press.

Losch, B. (1997), "A la recherche du chaînon manquant. Pour une lecture renouvelée de l'économie de plantation ivoirienne", dans B. Contamin et H. Memel-Fotê (dir.), *Le modèle ivoirien en questions*, Karthala et ORSTOM, Paris, p. 205-230.

République de Côte d'Ivoire, Premier ministre (1999), *Programme présidentiel sur les 10 sentiers du futur : l'Eléphant d'Afrique en marche - Objectifs et stratégies de développement de la Côte d'Ivoire 2000-2005*, 115 p. (tome I) + 86 p. annexes (tome II).

Robinson, J.A. et R. Torvik (2002), "White Elephants", Londres, Centre for Economic and Policy Research, *CEPR Discussion Paper*, n° 3459.

Roubaud, F. (2003), "La crise vue d'en bas à Abidjan : ethnicité, gouvernance et démocratie" *Afrique contemporaine*, Eté 2003, n° 206.

Tapinos G. (2002), "La population étrangère", dans G.Tapinos, P. Hugon et P. Vimard (dir.), *La Côte d'Ivoire à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle ; défis démographiques et développement durable*, Karthala, Paris, p. 387-408.

Vidal, C. (1997), "Du rêve au réalisme : des citadins sans illusions, 1970-1994", dans B. Contamin et H. Memel-Fotê (dir.), *Le modèle ivoirien en questions*, Karthala et ORSTOM, Paris, p. 655-668.