

Besoin d'État, évolution des approches, réponses des acteurs

Catherine Enoh, Edmé Koffi, Pascal Labazée

L'État en Afrique n'échappe pas aux débats visant à une redéfinition normative de ses contours, de ses fonctions et de ses liens avec la société civile et le marché. Sa « reconceptualisation » par les agences internationales a été explicitée et concrétisée lors de la progressive généralisation des politiques d'ajustement. Ceux-ci ont des effets, pour le moins nuancés, sur l'équilibre des grands comptes, sur l'émergence de marchés neufs et de secteurs privés dynamiques, sur l'emploi et le niveau de vie des populations et, enfin, sur les nouvelles données politiques et sociales. Ce qui avive les discussions entre les différents courants de pensée, multiplie les angles de vue et fait apparaître toutes les positions concevables depuis les tenants d'un État fort jusqu'aux plaidoiries en faveur d'un État minimum.

Ces débats seront ici mis en perspective, en évoquant les différents lieux où se négocie le passage de la conceptualisation à la mise en œuvre : celui des institutions universitaires et agences centrales de financement, producteurs de paradigmes théoriques et de politiques publiques visant à optimiser la fonction d'État ; celui où négocient agences et administrations et où ces paradigmes sont confrontés à la singularité des rapports de force, pesanteurs, intérêts particuliers et collectifs des États partenaires ; celui, enfin, des modalités d'exécution des décisions,

qui utilisent les vastes marges de liberté dans l'interprétation, le contournement et la réappropriation par les sphères publiques et civiles.

La libéralisation des marchés et la redéfinition du périmètre d'action des pouvoirs en matière de fiscalité et de redistribution seront les points d'observation concrets, partiels mais significatifs, à partir desquels seront ici traités les conflits de normes, et les arrangements institutionnels entre normes différentes.

Le recul dont on dispose pour évaluer l'impact des ajustements permet, désormais, de percevoir toute l'importance et simultanément toute l'ambiguïté des appels au « besoin d'État ». Rien, en effet, ne laisse penser que la contraction du pouvoir réglementaire public et même sa mise sous tutelle suffisent à faire émerger des régulations économiques, sociales et citoyennes neuves, à les mettre hors de portée des intérêts qui sont présents dans la sphère de l'État et à réduire les comportements de recherche de rente. De ce point de vue, il y a faillite des représentations binaires, ce qui appelle une approche renouvelée du besoin d'État, entendu ici comme une bonne gestion des tensions entre l'État comme institution régulatrice (indispensable pour créer, entretenir et rendre prévisibles les marchés et les règles marchandes) et l'État comme lieu de réfraction d'intérêts particuliers ayant beaucoup à gagner à entretenir l'imprévisibilité et l'incertitude.

De l'État au marché : un débat sans objet ?

Une évolution complexe des faits

Sous couvert d'un État durablement défaillant dans la gestion des marchés, les tâches de la sphère publique ont été redessinées autour de grandes fonctions régaliennes : éducation, santé et sécurité. La lutte contre la pauvreté, et plus généralement la préservation de – ou le retour à – l'équité sociale forment désormais le noyau dur des responsabilités de l'État ; le moindre des paradoxes n'est pas, en la matière, la célérité avec laquelle les institutions internationales souhaitent simultanément amputer la « main droite » de l'État, et renforcer sa « main gauche » – position finalement inverse de l'approche libérale au Nord.

Longtemps contournés, les programmes de privatisation et de déréglementation sont désormais largement engagés. La relève par le privé se fait pourtant attendre et on a assisté à un empilement de mesures, réformes et initiatives en vue d'appuyer les opérateurs privés, d'en faire

les moteurs de l'économie, de développer les investissements ou de stimuler les concurrences. Ce qui révèle à quel point est improbable une transition spontanée entre l'intervention publique et la régulation marchande, et à quel point sont importantes les démarches volontaires – et, partant, arbitraires – visant à établir et à entretenir les marchés et les milieux d'affaires.

Enfin, la gestion clientéliste de la chose publique, cause de bien des dysfonctionnements économiques, peut, selon le contexte, entrer en conflit ou s'accommoder avec les conditionnalités démocratiques imposées au continent : le multipartisme, la libéralisation de la presse, la décentralisation, et d'autres composantes de la démocratisation favorisent, sans doute, la diversification des lieux d'expression, mais il est excessif d'en faire systématiquement les ferments de contre-pouvoirs.

Bien qu'on dispose de peu d'informations d'ensemble sur la structure présente du capital industriel des pays ouest-africains, et plus généralement sur les établissements du secteur dit moderne, il ne fait guère de doute que, partout, les investissements publics et étrangers restent dominants, les intérêts privés nationaux n'occupant que des positions secondaires, voire marginales. En revanche, l'entrepreneuriat privé national est présent dans divers secteurs productifs et marchands essentiels en matière de création d'emplois et de contribution aux produits nationaux. Depuis la micro-entreprise domestique jusqu'au grand commerce interrégional, l'ensemble des activités aux mains de promoteurs nationaux suggèrent que la vision d'une Afrique sans entrepreneurs – les « maillons manquants » de l'essor du capitalisme – n'a guère de sens. Cette vision tient à une croyance qui ne reconnaît l'existence de milieux d'affaires qu'à la seule condition que les lieux, les domaines, les formes d'organisation et les pratiques gestionnaires de leur activité répondent à des critères convenus. Dans les économies africaines, l'entrepreneuriat possède en fait une configuration spécifique, en ce que les pratiques concurrentielles et marchandes privées se situent, pour l'essentiel, en marge du champ économique central, qu'elles se réalisent rarement dans la grande industrie, que leur forme sociale et juridique n'est pas toujours l'entreprise, que la comptabilité des flux réels et financiers ne suffit pas à établir le compte des exploitants. En revanche, les signes les plus formels – mais non les plus opérationnels – de la rationalité capitaliste sont partout présents au sein du dispositif clientéliste et rentier étatique.

Longtemps détenteur du privilège absolu d'intervenir dans le domaine économique, d'en modifier les règles et d'en contourner lui-même les principes, l'État a rendu imprévisible l'activité transactionnelle et impossible le calcul mécanique pour les agents ne relevant pas de sa clientèle. De sorte que ceux-ci n'ont pu accéder aux ressources

économiques, même les plus modestes, qu'en saisissant les opportunités présentes à la périphérie de la sphère contrôlée par l'appareil étatique. Ils ont mobilisé, pour ce faire, une force de travail non ou peu rémunérée, notamment familiale, enfermé l'information sur les prix et les marchés dans des réseaux sociaux, capitalisé des relations au sein de collectifs divers, noué des liens contractuels avec les forces répressives. En d'autres termes, les protections économiques établies par les bureaucraties politiques *via* l'activité réglementaire – et aujourd'hui *via* la libéralisation et la déréglementation de filières propices à l'émergence de monopoles privés – ont poussé les agents, situés hors de l'aire d'influence de l'État, à réduire l'imprévisibilité en accumulant puis en exploitant des actifs sociaux – domestiques, réticulaires, politiques ou contractuels – qui leur procurent une quasi-rente.

La faiblesse des marchés intérieurs, le poids qu'y occupent les formes non transactionnelles de production et d'échange et l'absence d'accumulation privée intensive ont, jusqu'au début des années 1980, été traités soit à partir d'explications fondées sur l'existence d'obstacles macroéconomiques, soit à partir d'observations anthropologiques accordant le primat aux cultures et organisations sociales locales insistant sur les blocages résultant de l'enclassement de l'économie.

Une évolution des analyses encore dominée par la partition disciplinaire

Les analyses contemporaines des marchés et des opérateurs africains tendent encore à une partition disciplinaire qui, sans toujours méconnaître la complexité des objets, conduit néanmoins à traiter comme autant d'aspects secondaires des éléments explicatifs qui en constituent pourtant les conditions d'existence.

La politologie a réussi des avancées qui autorisent désormais à remettre en question ces interprétations à la lumière de ses apports sur la sociogénèse des États contemporains et sur ses incidences en termes d'organisation et de fonctionnement des économies. Entre la vision déterministe des lois du marché mondial et l'emprise supposée absolue des *patterns* culturels, s'est glissée l'historicité des États africains mus par une économie politique « du ventre ». Leur fonction d'intermédiaires obligés entre l'économie-monde et les logiques domestiques les prédispose en effet à réorganiser l'activité nationale selon des impératifs rentiers qui préservent et élargissent leur assise sociale, en même temps qu'ils satisfont d'irrépressibles appétits personnels. Vu par la science politique, l'État africain est ainsi le maître d'œuvre d'une politique économique de la stagnation.

Il n'empêche : la compréhension des économies africaines bénéficie d'apports essentiels de la science politique, mais elle ne s'y épuise nullement. La prédation compulsive du pouvoir envers les activités de production et de circulation (Bayart, 1989) tend, en effet, à occulter le rapport inverse, i.e. celui que les agents économiques entretiennent avec l'État et les pouvoirs politiques afin de faire prospérer leurs affaires, ou plus modestement d'en tirer quelques revenus. Étudier ce rapport permet de constater que les liens des opérateurs avec les détenteurs de l'autorité sont, au bout du compte, d'une même plasticité que le rapport entre l'État et le marché mondial : le politique constitue pour les entrepreneurs l'un des lieux possibles d'élaboration d'opportunités rentières, mais il s'insère dans une pratique plus générale de capitalisation de liens sociaux dont la diversité est précisément gage d'une relative autonomie. Tel est le cas des milieux marchands dont les sources de richesses ne s'expliquent jamais totalement par leur soumission à l'État. Ce constat peut être généralisé à d'autres groupes d'opérateurs, appartenant par exemple au secteur de la petite production domestique, de l'informel ou des activités intermédiaires, au point que si la rente étatique éclaire bien la politique des États africains contemporains, elle ne suffit pas à définir les logiques pratiques des milieux entrepreneuriaux et moins encore à disqualifier ces milieux en raison de la distance qui les sépare d'un type idéal de comportement capitaliste. On ne peut en effet traiter d'illusions bourgeoises toutes les figures de l'entrepreneuriat africain au seul motif des relations, souvent étroites et complices il est vrai, que les hommes d'affaires entretiennent avec les pouvoirs politiques et les membres des administrations. Encore doit-on interpréter la nature de ces relations et le sens des soumissions qui en découlent en abandonnant la perspective évolutionniste qui suppose que l'entrepreneuriat, levier d'une modernisation des économies africaines, passe par l'émergence progressive d'acteurs économiques désocialisés et atomisés. En outre, l'individualisme méthodologique, dont les travaux politistes s'inspirent souvent, tend à traiter le champ économique et les modes d'accumulation du seul point de vue de l'État – ou plutôt de ses propriétaires – sans considérer le point de vue des agents qui lui sont extérieurs et en comptant pour rien les logiques complexes des corps d'État qui, à l'instar des douanes et des directions des impôts, ont autant à charge de satisfaire des appétits politiques que de perpétuer leur institution.

L'école dépendantiste a fourni un bon exemple de paradigme où l'économique détermine, à longue distance et par de multiples relais, le domaine du possible et du pensable des agents africains. Maintes fois critiqué pour son incapacité à concevoir la capacité d'initiative de ces derniers, le tropisme dépendantiste semble avoir désormais sinon dis-

paru, du moins changé de fonction sociale. Hier instrument supposé de l'émancipation des peuples africains du joug néocolonial, il lui arrive maintenant de servir d'argumentaire aux États et à leur clientèle lors des négociations économiques internationales. On conçoit une telle évolution : le moindre des paradoxes n'est pas, en effet, que les phases au cours desquelles les termes nets de l'échange ont plutôt été favorables à la sous-région furent celles où se consolidèrent les politiques clientélistes et l'emprise du pouvoir central sur l'économie ; et que la thèse de l'échange inégal contient les germes d'un renforcement des alliances entre les autorités et les fonctionnaires, à partir d'intérêts convergents face aux exigences actuelles des institutions internationales.

Bien que la connaissance des milieux d'affaires et des États réduise désormais la portée des analyses dépendantistes, elle n'annule pas la réalité des contraintes externes pesant sur l'entrepreneuriat africain. Celles-ci apparaissent dans la difficulté du passage à la production industrielle de moyenne dimension – les contre-exemples étant loin d'être généralisables – y compris dans les quelques pays ayant connu une réelle amorce d'industrialisation. La mise en valeur des biens primaires, destinés au marché mondial, est restée greffée sur une politique volontaire d'entretien de l'agriculture domestique qui a garanti aux pays industriels la livraison de produits à peu de frais et laissé d'importants différentiels aux États. En contrepartie, elle a interdit l'essor des marchés intérieurs et, partant, des entreprises locales. Enfin, l'instabilité de court terme des cours mondiaux combinée au renversement des tendances de moyen terme n'ont guère facilité la prévisibilité des investissements privés manufacturiers :

Le courant culturaliste s'oppose à l'école de la dépendance qui ne voyait dans le secteur privé local qu'un épiphénomène résultant des règles d'un marché mondial localement administrées par l'État, entretenant avec celui-ci un rapport nécessaire. Dans l'interprétation culturaliste, la position est inverse. L'entrepreneur est le principal producteur d'un environnement professionnel – entreprise, relations sociales et marché – par les normes qui l'animent et les désirs qui définissent ses buts ; et les contraintes sociales qui l'enserrent font référence, de même, à ces ressorts culturels. La grille explicative part ainsi d'un individu mobilisant un corpus de valeurs traditionnelles collectivement partagées, cristallisées en institutions privées et publiques, pour répondre à des besoins dont la manifestation et la satisfaction viennent d'un désir culturellement construit. Le domaine de l'économie devient un élément parmi d'autres de la reproduction des normes culturelles et de l'expression de désirs légitimes.

Divers travaux culturalistes ont suggéré qu'une gestion optimale des entreprises et des États est contradictoire avec les obligations soli-

dares et les codes interprétatifs locaux qui distraient une partie des ressources disponibles. Toute fin économique paraît subordonnée à un ordre extra-économique. Et le culturalisme, qu'il s'applique à l'entreprise ou aux organes de l'État, entend le montrer sur la base des observations de l'embauche *via* les collectifs d'appartenance, de la dissociation entre rémunération et efficacité du travail, de la faible rationalisation de la gestion des comptes, des impératifs de redistribution, de la tendance aux dépenses ostentatoires, etc.

Il est nécessaire de relativiser la portée de tels constats. La plasticité des « normes » et « valeurs » ouvre, en effet, un vaste éventail de combinaisons perméables à la structure du champ économique lui-même. L'ostentation et la solidarité, parfois ruineuses, peuvent ainsi être des outils indispensables à la création de clientèles mobilisables à des fins politiques et économiques. Plus dommageable encore est le fait que le culturalisme renonce à prendre en compte le poids de l'économie sur les usages sociaux. Certes, il est vrai que les *patterns* jouent sur les formes de la domination d'État, sur les modes d'enrichissement et les pratiques d'héritage ainsi que sur l'intermédiation financière informelle et entravent donc une hypothétique culture marchande de l'accumulation. Il n'en reste pas moins qu'en raison de l'étroitesse du marché financier africain, des difficultés d'accès au segment moderne de ce secteur, de son intérêt exclusif pour l'échange mondial et de sa soumission aux intérêts de pouvoirs dont les régulations tiennent plus à des accommodements négociés qu'à des solidarités de nature¹, on ne laisse aux opérateurs d'autre choix qu'un repli financier sur les hiérarchies domestiques et non, comme le suggèrent les culturalistes, sur les solidarités familiales. En évacuant les contraintes qu'exerce le champ économique sur les comportements des opérateurs, on s'expose à rechercher les fondements des usages professionnels dans des répertoires culturels limitant la capacité des agents à assimiler des conduites capitalistes.

Le néolibéralisme traite de toute autre manière la relation entre les structures économiques africaines et les modes opératoires des agents. Et la triple influence qu'exerce aujourd'hui la pensée libérale dans la théorie, dans les politiques économiques nationales et dans l'orientation de l'aide multilatérale, n'a pas manqué de provoquer maints écarts entre modélisation et mise en acte. Confrontées au principe de réalité, les

¹ On cherchera vainement, dans le pillage des défuntes banques de développement du Niger ou de Côte d'Ivoire, la marque des groupes d'appartenance précédemment mentionnés ; mais on y trouvera toujours celle de « gens du pouvoir » ayant construit, dans la durée, des liens faits pour paraître nécessaires et naturels.

rigidités du canon néolibéral laissent en effet apparaître bien des désajustements sitôt qu'on les compare aux bilans dressés et aux décisions consignées dans les rapports des institutions internationales et, plus encore, aux mesures que ces dernières appliquent effectivement aux économies de la sous-région.

En principe, les préalables du *take-off* passent, pour la Banque mondiale, par une approche intégrée où chaque pays peut trouver son compte en jouant sur un petit nombre de variables interdépendantes favorisant l'essor du secteur privé. Et même, au bout du compte, le reproche fait aux États africains n'est pas tant d'avoir fait mauvais usage de leur politique industrielle, mais plus radicalement d'avoir usé du droit d'en énoncer une. Les autorités doivent, tout au plus, faciliter la tâche des opérateurs privés, la tendance étant désormais à la réhabilitation du secteur informel et des unités du secteur intermédiaire. Encore faut-il noter que, en théorie, le soutien aux petites entreprises, tel que le libéralisme le propose, n'a rien d'une politique, ni d'une stratégie dont l'exécution exigerait un engagement public : pour l'essentiel, les incitations doivent se contenter d'éliminer les avantages et subventions accordés aux grandes entreprises, non de les redéployer au profit du secteur concurrentiel. Dans son principe, la meilleure politique libérale du choix reste donc de ne pas en avoir.

Toutefois, si ce point de vue est conforme au monisme de l'économie orthodoxe dont se réclament les institutions internationales, il ne reflète qu'un aspect de leurs pratiques : c'est sur un fond de compétition et d'absence de coordination entre bailleurs, de reniement quasi absolu des principes annoncés du laissez-faire, d'arbitraire dans les types d'opérateurs à soutenir, d'amateurisme aussi dans l'administration du micro-crédit, que les agences internationales prennent, *via* différentes ONG, le relais des défuntes politiques publiques de soutien à l'entrepreneuriat – avec des résultats quasi nuls à ce jour.

Au total, le drame de la critique sociologiste du « marché » des économistes tient au fait qu'elle ignore l'effet déterminant qu'exercent les prix et revenus dans l'élaboration des stratégies sociales d'accès aux transactions (alors même que celles-ci sont pour chaque agent en nombre limité du fait des charges – mesurables en temps, en numéraire, en capital d'autorité ou encore en prestige – qu'elles induisent). Tandis que l'approche économique, faisant l'impasse sur ces stratégies reléguées au rang de comportements objectivement orientés vers la satisfaction d'un intérêt purement économique, se désintéresse des coûts sociaux qu'implique la participation aux échanges.

État et conditionnalités démocratiques : contraction ou réorientation du champ étatique ?

Les États africains ont longtemps résisté aux ajustements, contourné les contraintes, puis réinventé de nouvelles fonctions autour du projet libéral qui leur était proposé. Jusqu'à une période récente, la proportion des recettes publiques dans les produits intérieurs s'est maintenue à son niveau de 1980, tandis qu'augmentait la consommation des administrations. Dans la phase récessive, la surface économique des États a peu diminué et, dans bien des cas, les *lobbies* politiques ont tiré avantage des privatisations, souvent comme courtiers, parfois comme investisseurs. Et le monde politico-financier a pu se préserver des effets de concurrence recherchés par l'ajustement – mieux que ne pouvaient le faire les mondes économiques informels et domestiques.

La réaction des bailleurs de fonds aux contournements de leurs normes initiales

Une telle situation ne pouvait mener qu'à une réflexion des bailleurs sur le contenu des politiques publiques et sur la nature des États avec lesquels ils négociaient. Dès 1989, la Banque mondiale s'interrogeait sur les dysfonctionnements des administrations, non seulement en référence à leur capacité d'action, mais aussi à la position qu'occupent les corps d'État dans la gestion des clientèles politiques ; à défaut d'avancer vers la formation d'un marché auto-régulateur, l'approche libérale prit acte d'un besoin d'État dans la transition. Ces réflexions croisèrent les travaux néo-institutionnalistes pour qui l'efficacité de l'économie capitaliste passe par des institutions dont le marché n'est qu'une des occurrences et n'a d'intérêt que dans le cadre d'activités prévisibles et transparentes, fondées sur un contrat et un accord préalable entre l'État et la société civile, accord dont le but est, comme le signale Hyden, d'élargir le « domaine public civique » et de libérer « l'énergie sociale ». Les organismes ont peu à peu pondéré l'exigence théorique du « tout marché et tout de suite », vers une pratique d'arbitrage entre marché et hors marché, du point de vue de leurs coûts et avantages respectifs. Divers théoriciens de la Banque mondiale, tels Shirley et Nellis, ont considéré que « les entreprises publiques ont encore un rôle central à jouer [...] dans la mesure où le secteur lui-même se transforme » et l'attention s'est déplacée vers l'amélioration du

cadre institutionnel, notamment vers le contrôle de l'État sur la gestion et le fonctionnement institutionnel des entreprises publiques.

Ces analyses ont aussi suscité des stratégies de « contournement des contourneurs » visant à injecter des revenus monétaires sans passer par la redistribution étatique. Les organismes non gouvernementaux ont, par exemple, obtenu des moyens supplémentaires afin de prendre en charge la gestion des effets sociaux de l'ajustement et le développement participatif ; de même, des agences d'exécution, contrôlées par la Banque mondiale, se sont multipliées en Afrique, afin de centraliser les contrats de travaux publics. C'est avec autant de vigueur, mais nettement moins de constance, que l'aide bilatérale française, britannique et américaine afficha, à la même période, sa volonté d'imposer aux États une « bonne gouvernance » au moyen de la « conditionnalité démocratique ». Notons d'emblée que ce préalable a croisé les mouvements revendicatifs de ceux qui se voyaient menacés d'être exclus de la manne rentière : déflatés et licenciés, scolaires, « intellectuels critiques », opérateurs privés oubliés des pouvoirs. Ceux-ci auront finalement été plus actifs dans la mise en cause des régimes autoritaires que les non-clientèles – paysans, petits artisans, apprentis et sous-prolétaires urbains par exemple. Les listes des participants aux Conférences nationales indiquent partout la modeste représentation de ces dernières catégories : habituées à se taire devant l'État, elles sont restées muettes au cours des transitions.

La diversité des chemins de la démocratisation

Il ne serait pas inutile d'apprécier, pour chaque pays et lors des phases de transition vers la démocratie, les changements intervenus dans les circuits étatiques de redistribution. Il y a eu, d'une part, l'influence de la conditionnalité politique entendue par les théoriciens comme un instrument de rupture avec le clientélisme et, d'autre part, l'influence des aspirations citoyennes à la démocratie qui furent l'occasion d'exprimer bien des exigences corporatistes. Mais les deux courants semblent s'être mutuellement ignorés. Les transitions appuyées par les bailleurs ont ainsi été très attentives aux revendications des salariés et étudiants que dénonçaient ces mêmes bailleurs, soit que les gouvernements aient directement accordé des augmentations parfois substantielles, comme au Sénégal en 1989 ou au Ghana en 1992, soit qu'ils aient reporté ou révisé à la baisse les compressions prévues sur les salaires et les bourses. Les élections et, plus généralement, les institutions de la démocratie, ont paru moins aptes à instaurer un contrôle des ressources financières transitant par les

États, qu'à en modifier les clés de répartition et, au bout du compte, à démocratiser l'accès aux formes non démocratiques de répartition des rentes en autorisant à se faire entendre de nouveaux groupes de pression, parfois adoués par les anciens régimes.

En réduisant la notion de démocratie à un corpus de signes formels et standardisables – pluralisme politique, liberté de la presse, élections compétitives –, la conditionnalité politique s'est aussi exposée à légitimer par le vote les procédures économiques d'entretien des clientèles. Elle a ainsi fourni aux détenteurs du pouvoir un moyen efficace de gérer les frustrations populaires qu'avivait le déclin des modèles économiques rentiers. Les dictatures engagées dans une impasse, au Bénin par exemple, ont pu, sans risque, passer la main tandis que les régimes forts, comme au Burkina Faso, en sont sortis renforcés. Les États ont su d'ailleurs jouer sur les concurrences locales entre bailleurs pour tempérer les fondamentalismes démocratiques et incorporer ainsi la prime aux élections dans le vaste sac des rentes d'extraversion : les renoncements de la politique africaine de la France, relevés par Bayart, sont à cet égard tristement évocateurs. Il faut aussi se demander si la décentralisation, tant soutenue par les bailleurs qui y voient le moyen d'un contrôle de proximité des élus par les populations – et, mécaniquement, d'une plus faible emprise locale des autorités centrales – ne mènent pas, à l'opposé des attentes, à la légitimation, par le vote, d'autorités déjà consacrées par l'État et jouant, pour ce faire, sur la fiscalité locale comme d'un outil commode pour conserver les équilibres sociaux. Il faut enfin, comme le suggèrent les situations burkinabé, sénégalaise ou ivoirienne, se garder du formidable engouement pour le « non gouvernemental », dont les structures associatives supposées les représenter, loin d'occuper une position neutre entre récipiendaires et bailleurs, constituent souvent les courtiers d'intérêts locaux déjà constitués.

Le cas des finances publiques

Plus généralement, la conditionnalité démocratique a partout placé l'administration des finances publiques à la charnière entre des préoccupations électorales et gestionnaires. Eu égard aux contraintes exogènes liées à l'environnement international – cours mondiaux, taux d'intérêt internationaux, etc. –, l'évolution des ressources et dépenses de l'État participe d'une stratégie de reproduction globale d'équilibres politiques et financiers, définissant les participations et contributions de chaque

acteur. Sommées d'alléger les ponctions sur les échanges internationaux et d'augmenter la pression fiscale sur les acteurs locaux, les finances publiques sont devenues un instrument de positionnement de l'État au sein de la société, les effets d'annonce, dans ce domaine, étant courants. Les taux de prélèvement fiscal par type d'opérateur, la structure des recettes et le niveau des déficits sont devenus autant de signaux économiques et politiques émis en direction des populations, par groupes ciblés, et des institutions et investisseurs internationaux, représentant l'extérieur au sens large.

La volonté affichée de réduire les déficits ouvre les portes sur le reste du monde, censé apprécier les efforts de rigueur, de discipline budgétaire et de resserrement des fonctions d'État. C'est l'image même de l'administration qu'il s'agit de modifier : les valeurs de dévouement désintéressé à la chose publique et de compétence ont émergé dans le discours des pouvoirs politiques, faisant pendant aux représentations et clichés – employés d'ailleurs pour qualifier l'administration publique dans tous les pays – de gabegie, d'inefficacité et de lenteur. On ne saurait trop insister sur le double espace de retranchement ainsi ouvert aux dirigeants pour faire valoir, auprès des organismes internationaux et des populations, leur légitimité et leur bonne foi : les décisions politiques sont bonnes, les mesures adaptées au contexte ; c'est malheureusement l'administration qui bloque la machine – tel est le propos, désormais ordinaire, permettant d'incarner l'image du chef, morigénant ses fonctionnaires après une défaite, sans pour autant trop inquiéter ces derniers et qui peut aller jusqu'à rehausser son assise s'il retourne la situation à son avantage. D'autre part, les bailleurs sont appelés à soutenir l'effort des politiques pour réaménager l'administration ou pour bâtir, à côté des ministères de tutelle, de nouvelles structures pilotant l'économie réelle depuis les centres politiques les plus sensibles.

L'examen des différentes phases de gestion des finances publiques, en termes de fiscalité et de redistribution, fait apparaître les paradigmes conjoncturels associés aux périodes politiques traversées – et toujours soutenus, à quelques exceptions près, par les tenants des pensées économiques alors dominantes – et les transitions d'une approche à l'autre.

Pour les pays africains membres de la zone franc, le découpage en trois grandes phases – prospérité post-indépendance (1960-1981), crise et ajustement (1981-1993), croissance post-dévaluation (1994-1997) – correspond aussi à trois périodes fiscales et budgétaires distinctes. La première renvoie l'image d'États forts, paternalistes et économiquement puissants – taxes intérieures faibles, protection des frontières, investissements publics, contrôle des activités – indispensables à la construction

des nations et comme tels soutenus par les pays du Nord. La deuxième semble réduire l'État à sa fonction d'exécutant dans un contexte de dépression des cours mondiaux et de crise financière mondiale – il faut toute la vigueur du choc mondial pour que l'État « fort » soit perçu en despote par les tutelles internationales et pour que son « paternalisme » et sa puissance économique soient analysés sous l'angle du clientélisme et de la rente. Enfin, la dernière période suscite lentement l'image d'États sur le chemin de la modernisation – États « minimum », technocratiques, à distance d'intérêts et de *lobbies* économiques.

Tableau 1

*Les trois périodes fiscales et budgétaires (1970-1997)
Le cas ivoirien à titre d'exemple*

En % du PIB	1970-1981	1981-1993	1994-1997
PIB (taux de croissance)	6,4	0,1	5
Recettes totales	33,7	28,0	22,4
dont stabilisation	5,4	1,5	0,4
Recettes fiscales	21,2	20,6	18,8
dont impôts directs	4,1	4,7	4,8
dont impôts indirects	17,2	16,0	14,0
Dépenses totales	34,8	38	26,1
dont salaires	9,2	11,1	7,2
dont investissements	9	4,2	5,8
Déficit budgétaire	-1,1	-10,0	-3,7

a. 1960/1981 : un État fort, omniprésent et paternaliste

Les deux décennies post-indépendance – pour les pays dont les principales ressources se résumaient à la mise en marché de matières premières – ont permis à l'État de se situer au centre de puissants systèmes de prélèvement et de redistribution et de gérer ainsi les différents champs d'activité économique. L'appropriation publique des richesses par l'État, et simultanément la privatisation des structures publiques par les tenants de l'autorité politique, ont sans conteste œuvré à la centralisation des pouvoirs et à la formation d'un « besoin d'État ». D'un côté, l'État a investi – d'une manière souvent plus démonstrative que nécessaire mais à un rythme annuel sans rapport avec celui de l'administration coloniale au cours des années 1945-1960 – et a créé des emplois

protégés assortis de rémunérations élevées. D'un autre côté, les ponctions étatiques, *via* la taxation des échanges internationaux et l'abandon quasi absolu des prélèvements directs et de la fiscalité locale, ont forgé, dans un contexte mondial propice à la croissance, l'image d'autorités soucieuses d'accompagner l'élévation des niveaux de vie et de forcer la porte du développement manufacturier. Ces options, faut-il le rappeler, n'ont guère été contestées par les partenaires du Nord qui furent à la fois les théoriciens, les techniciens et les bailleurs de la planification ivoirienne et plus généralement régionale ; leur intérêt à l'endettement des États était, en outre, peu compatible avec l'établissement de normes strictes de rentabilité.

b. 1981/1993 : l'ajustement structurel, bouc émissaire et faire valoir

La période d'ajustement structurel met en relief les déséquilibres des finances publiques africaines. Les déficits budgétaires et arriérés extérieurs deviennent préoccupants, non en eux-mêmes puisque leur formation est consubstantielle au modèle de développement du pays, mais parce que la nouvelle donne financière mondiale met en cause la capacité de l'économie à honorer ses engagements, autant que celle des pays du Nord à entretenir le processus d'endettement. C'est aux praticiens de la fiscalité qu'il revient de relever le niveau des recettes et de réduire les engagements publics. En fait, l'analyse approfondie des systèmes fiscaux met en évidence une forte concentration de l'impôt sur un nombre réduit de contribuables i.e. l'exceptionnelle étroitesse de l'assiette fiscale. Dans le même temps, la rigidité à la baisse des dépenses – dont les salaires représentent la part décisive – est l'obstacle majeur à la mise en œuvre des réformes. Au bout du compte, le redressement des déficits budgétaires à certaines périodes tiendra plus à l'amélioration des termes de l'échange, ou, du moins, au contexte international qu'à une modification en profondeur de la structure des ressources et emplois.

Dans le cas ivoirien, les mesures adoptées n'ont pas atteint l'objectif de hausse globale des recettes, et de transformation de leur structure. Les taxes indirectes représentent en moyenne sur la période 77 % des recettes fiscales, dont seulement 20 % pour la TVA. C'est dire le poids toujours élevé des ponctions sur l'export-import, qui confirme la dépendance extérieure des recettes publiques. Les impôts directs viennent principalement des ponctions sur les revenus et les bénéfices ; les premières voient leur part progresser de 33 à 43 % entre 1981 et le début des années 1990 ; sous l'effet de la baisse des activités, l'évolution est inverse pour les impôts sur les bénéfices, leur part chutant de 34 % à 24 % à la même période. L'impôt foncier, domaine sensible pour la

préservation des alliances sociales, reste quant à lui marginal : 4 %. Au plan des dépenses, des réductions amputent les budgets d'investissement mais, au total, la marge d'exécution de mesures radicales reste étroite pour un État soumis aux turbulences sociales et politiques induites par l'épuisement de son modèle de développement, et peu soucieux, dans un contexte d'ouverture démocratique, pourtant fort encadré, de toucher aux leviers encore opératoires de la redistribution.

Alors que la pensée libérale rejoint les praticiens de la stabilisation et confère la légitimité théorique, le discours des politiques s'ordonne autour de l'environnement international. Face aux populations, il déplore la baisse des cours mondiaux et, au-delà, l'exogénéité des mécanismes de fixation des prix et des programmes d'ajustement. Justifiant l'exécution des mesures les moins aisément contournables par leur origine extérieure, ce discours « diabolise » les institutions internationales de sorte que les vocables « ajustement structurel » et « FMI » symbolisent, pour la quasi-totalité d'un corps social, les problèmes du temps présent. Face aux bailleurs de fonds, l'argumentaire porte, cette fois, sur la mise en cause directe du fonctionnement des marchés internationaux, sur les contraintes résultant de l'état de délabrement des administrations publiques et sur l'importance première de la stabilité sociale et politique.

L'ambivalence du discours public, qu'elle soit passée inaperçue ou dénoncée par les agences, n'a pas compté pour rien dans la reconduction simultanée des équilibres politiques et sociaux et des déséquilibres économiques et financiers. Il faut noter que – à l'opposé de toute vision binaire interprétant les négociations entre États et bailleurs sur le registre d'un irréductible conflit entre approche libérale et intérêts rentiers – les phases concrètes d'élaboration de mesures, de calendriers et de conditionnalités ont toujours été des moments d'inflexion réciproque, éloignant ainsi la pratique libérale de sa pureté théorique. Il n'empêche : c'est dans les années 1980 que s'affûtent, au cœur des institutions internationales et des universités, les armes d'une approche *mainstream* faisant des politiques publiques une machine à produire des dysfonctionnements tous azimuts.

c. 1994/1997 : l'image d'un État crédible

La phase postérieure à la dévaluation – et la reprise qui l'accompagne – est celle où les institutions internationales deviennent, dans les discours politiques, les « partenaires du développement » d'autant plus sollicités que nombre d'opportunités de croissance sont conditionnées par la revalorisation de l'image internationale de l'Afrique, forgée et diffusée par ces institutions.

L'introduction, dans les gouvernements, d'anciens hauts responsables de ces institutions – le Premier ministre de Côte d'Ivoire nommé en 1991, et son successeur, en sont des exemples – semble le signe d'un ralliement des États aux principes d'une gestion orthodoxe et d'une réduction de leur « surface ». Ce signal fort aux bailleurs n'est pas dénué d'ambiguïté, puisque tout dérapage – inefficacité des mesures, ou implications sociales et politiques de ces dernières – sera désormais l'indice que l'ajustement, tel qu'exigé, n'est pas une panacée. De plus, le « besoin d'État » se déplace puisque, en se désengageant des activités de production et en œuvrant à la déréglementation, l'État gagne du terrain comme représentant du peuple, gardien des institutions et interface avec les décideurs internationaux. L'État reste fort, non par sa part dans le capital productif et l'activité réglementaire, mais par son image d'initiateur, d'éducateur et de protecteur, de visionnaire du devenir de la société civile ; les intérêts privés, postés au cœur du dispositif étatique s'accommodant par ailleurs, comme déjà suggéré, d'une déréglementation et d'un passage au marché où les cartes sont déjà distribuées.

Cette nouvelle image de l'État a sa traduction dans la gestion des finances publiques, tant du côté des recettes – et de l'introduction, si fréquente dans les discours, de la notion de « civisme fiscal » – que des dépenses – *via* des politiques multiformes de réduction de la pauvreté où cohabitent, pêle-mêle, la redistribution vers des groupes cibles et le soutien au secteur privé. Ainsi, l'accent est désormais mis sur la fiscalité directe, l'acquiescement d'impôts sur le revenu et sur le foncier relevant du devoir de chaque citoyen. Les patentes et licences, et plus généralement la fiscalité de proximité deviennent aussi un levier important de cette politique fiscale. En Côte d'Ivoire, la fiscalité directe passe d'environ 20 % au début des années 1990 à 27 % en 1997, avec des projections d'au moins 30 % d'ici l'an 2000. Du côté des dépenses, la réorientation vers les secteurs prioritaires que sont la santé et l'éducation est devenue une constante dans différents pays. Le taux de 6 % en Côte d'Ivoire, à la fois plancher démontrant la fonction protectrice de l'État, et plafond imposé par l'équilibre des grands comptes, traduit parfaitement la nouvelle image que l'État entend se forger. La relance d'une entité économique ouest-africaine et l'introduction de critères de convergence participent aussi à la construction sous-régionale d'une image de bonne volonté gestionnaire et d'unité bien que d'importants dossiers laissent, d'emblée, apparaître des divergences majeures d'intérêt.

Les années présentes s'inscrivent sous le signe de la conquête d'une image d'efficacité, de la reconnaissance internationale des efforts accomplis dont on n'omettra pas de souligner la dimension performative, lisible par exemple dans l'insertion récente, à des postes administratifs

clés, d'une catégorie de jeunes universitaires attachés aux valeurs de performance et d'intégrité, soucieux d'une administration d'élite et efficace, mais finalement chargés, dans la nouvelle division du travail de domination publique, de dossiers si techniques et sensibles qu'ils les éloignent du champ et donc du pouvoir politique.

Les remarques consignées ci-dessus visent moins à des conclusions définitives qu'à contribuer aux débats relatifs au « besoin d'État ».

Il paraît, en premier lieu, indispensable de relativiser la portée pratique des théories libérales. Les années d'ajustement suggèrent d'un côté qu'il y a loin entre l'approche de type universitaire et la mise en œuvre des programmes et que les glissements ont, le plus souvent, été négociés. Parfois explicites, les remontrances n'ont pas été exemptes de tout consensus implicite. Elles montrent, d'un autre côté, que les institutions internationales ont été traversées par des approches plus nuancées sur le devenir des États africains ; réciproquement, ceux-ci ont su amorcer, certes avec retard, la phase de privatisation et de déréglementation sans rien céder des positions que détiennent, aujourd'hui encore, les intérêts politico-financiers.

Il vient, en second lieu, que les conflits de norme et les arrangements qui les dénouent provisoirement se lisent dans l'ambivalence des discours des États et des institutions. Plus que par les résultats fermement acquis, la gestion de la chose publique, dans sa dimension fiscale et redistributive par exemple, s'appuie désormais sur des effets d'annonce et des affichages faits pour préserver les équilibres sociaux et politiques nationaux aussi bien que pour retrouver une image internationale avantageuse.

En troisième lieu, la transition au marché et le « marché » lui-même n'ont guère bénéficié du retrait partiel des États. On a plaidé, dans ce texte, que le marché n'a rien d'un fait de nature. C'est seulement d'un État solide, à forte capacité réglementaire et répressive, qu'il est possible d'attendre une régulation laissant place à la transparence, aux concurrences, aux prix. S'en convaincre, c'est relever le double contresens animant, depuis près de vingt ans, le débat de normes entre États et institutions internationales. La contraction de la surface économique de la sphère publique n'a pas induit le dépérissement de ses intérêts rentiers et la résistance au mouvement de déréglementation n'est plus le meilleur moyen de reconduire ces intérêts.