

4

Enjeux de développement économique et social et nouveaux compromis sociaux: pré-conditions à la stabilisation des conflits en Afrique

Réflexions sur la crise en Côte d'Ivoire

Bonnie Campbell

Introduction

Il est devenu courant depuis le 11 septembre 2001 dans nos médias, dans nos analyses académiques et surtout dans les stratégies que poursuivent les puissances occidentales, de mettre l'emphase sur l'identification d'éléments perturbateurs, responsables de la déstabilisation et de l'insécurité. Bien que ce type de phénomène représente effectivement un niveau de la réalité, j'aimerais faire un parallèle entre cette tendance et la mise en garde récente de Hans Blix, l'ex-chef des inspecteurs en désarmement de l'ONU, sur la recherche d'armes de destruction massive:

« Au Moyen Âge déjà, quand les gens étaient convaincus qu'il y avait des sorcières, il les cherchaient et les trouvaient » (Cité dans *Le Devoir*, Montréal, le 19 septembre 2003, page A5.).

Concernant l'Afrique, le focus sur des facteurs, agents et phénomènes problématiques internes – les rebelles, les bandits, les guerres dites intra étatiques, les clivages ethniques, bien que représentant une lecture qui renvoie à des éléments bien réels, est parfois fort utile. L'élément perturbateur est nommé et trop souvent le tour est joué – disparaît la nécessité de s'interroger sur l'environnement politique et économique plus vaste.

Mieux encore, une telle approche permet de passer sous silence le rôle et les responsabilités des acteurs qui introduisent les mesures et établissent les règles qui régissent l'environnement politique et économique.

Les causes des crises sont fort complexes, loin de moi de chercher à le nier. Ces crises sont le résultat de nombreux facteurs sociaux, politiques et économiques de longue durée, auxquelles contribue également l'interface avec des acteurs externes. Et puisque nous sommes ici pour réfléchir sur nos pratiques et nos positionnements face à ce qui se passe, il faut réfléchir sur notre capacité d'influer sur les stratégies et l'environnement qui contribuent à générer les crises mais aussi qui peuvent contribuer à leur prévention et à faciliter leur solution.

Pour aborder ce thème très vaste et complexe, ce que je fais avec modestie, je vais faire référence à l'expérience de la Côte d'Ivoire. Mais avant, afin d'illustrer que certaines des caractéristiques de l'expérience ivoirienne ont une résonance beaucoup plus large, je voudrais partager les dernières phrases de la conclusion d'une thèse doctorale récente sur la participation populaire au génocide au Rwanda.

« Les conflits localisés meurtriers centrés sur la question de la terre sont nombreux et se multiplient sur le continent, depuis la Mauritanie en passant par la Côte d'Ivoire, le Nigeria, le Kenya, le Zimbabwe, la République démocratique du Congo, le Burundi et peut-être demain l'Afrique du Sud, pour ne citer que ceux-là. La question du potentiel de violence induit par l'inadéquation croissante entre les ressources environnementales, organisationnelles et l'importance croissante des populations africaines devrait être une source de préoccupation primordiale pour les intellectuels et décideurs africains ainsi que pour tous ceux qui oeuvrent pour le mieux-être du continent » (Kimonyo 2003:586).

La situation de violence qui caractérise la Côte d'Ivoire est l'expression d'un ensemble complexe de facteurs qui peuvent être analysés à différents niveaux et à partir de perspectives complémentaires. Bien que les dimensions politiques, identitaires et militaires de la crise soient les aspects les plus visibles et ceux sur lesquels les médias et initiatives diplomatiques ont attiré l'attention, le déroulement des événements en Côte d'Ivoire peut aussi être vu comme le résultat d'une crise sociale et économique très profonde qui à beaucoup d'égards était prévisible et qui pourrait bien s'étendre et éclore ailleurs en Afrique si elle n'est pas abordée dans ces termes. C'est sur certaines de ces dimensions sous-jacentes que ma contribution mettra l'emphase.

Afin de développer cette argumentation, je propose d'attirer l'attention sur l'importance des liens qui existent entre d'une part, la crise politique et militaire et le refaçonnement des espaces politiques et d'autre part, la manière selon laquelle les réformes économiques furent introduites au cours des vingt dernières années. Cette mise en perspective permet de faire ressortir les implications des mesures de libéralisation économique et de réformes institutionnelles sur les modes de régulation sociale et politique¹ existants et la redéfinition des pratiques et des espaces politiques.

Loin d'avoir contribué à un renouveau et à une redéfinition des modes existants, le processus d'ajustement semble avoir été tout à fait compatible avec leur continuation. De plus, la réduction de la marge des systèmes de patronage de l'État (de moins en moins d'argent à redistribuer ou de moyens pour « arroser ») devait contribuer à la réduction des bases internes de légitimité politique sans pour autant contribuer à

la mise en place de systèmes alternatifs. Mais il y a plus que ces impacts sur les pratiques politiques ou modes de gouvernance antérieurs.

L'échec des programmes d'ajustement structurel, de plus en plus patent vers la fin des années 80, donnera lieu à l'introduction de réformes institutionnelles, appliquées durant les années 90. Plutôt que de chercher à remédier au caractère standard incomplet et inadéquat des mesures de libéralisation – [la priorité accordée au court terme tant pour les mesures d'ajustement financier que pour les réformes dites structurelles, notamment les privatisations, ce qui a débouché sur l'absence de résultats puisque les blocages structurels n'étaient pas abordés de front et la rapidité des mises en œuvre grevait les chances d'émergence de nouvelles régulations] – les mesures à partir des années 90 chercheront plutôt à faire plier les institutions locales pour mieux ancrer et légitimer les réformes économiques standards et inadaptées. Comment? En traitant les processus et enjeux politiques et sociaux comme s'il s'agissait avant tout de procédures essentiellement « techniques » qui relèvent de la bonne gestion administrative.

Le résultat sera de contribuer à la « dépolitisation » des processus politiques (Campbell 2001:119-149).² Ainsi, les choix de stratégies qui sortent d'une certaine rationalité financière et qui ne seraient pas « efficaces », ne seraient pas considérés comme « légitimes ». Ceci a comme conséquence de nier la légitimité de toute une série d'objectifs politiques - notamment ceux qui visent une plus grande redistribution sociale et à garantir l'accès à des services sociaux de base: l'eau, l'électricité, l'éducation et la santé, etc. Ces objectifs sont pourtant particulièrement cruciaux en période de transition comme en Côte d'Ivoire où il est important de promouvoir une plus grande cohésion sociale (Campbell 2001:155-176) ou, pour reprendre la phrase d'Abdoulaye Bathily, de « réinventer des principes intégrateurs ».² En d'autres termes, la manière dont les réformes ont été introduites a conditionné la façon dont les stratégies politiques pouvaient être formulées, l'espace ouvert pour la redéfinition, la réinvention des options, ou, si vous préférez, le champs du politique – du possible.

Dans ce sens, le processus de réforme a contribué à réduire l'espace politique qui aurait pu permettre de traiter les problèmes qui sont à l'origine de la crise, premièrement en sapant, avec le temps, toute forme de médiation, deuxièmement en prédéterminant les orientations de stratégies de développement finançables, et enfin, en remettant en cause les bases et formes de légitimité antérieures sans permettre le développement de nouvelles.

Loin de moi de chercher à suggérer que tout s'explique par le rôle qu'ont joué les institutions multilatérales de financement. Ma contribution ne fera que tenter d'attirer l'attention sur l'importance de la prise en compte du contexte plus vaste dans lequel se déroule l'expérience ivoirienne, en restituant brièvement la crise actuelle dans le cadre des programmes de relance économique et de réformes institutionnelles introduits au cours des deux dernières décennies.

Lorsque l'on s'intéresse aux conflits et à leur résolution, la question du choix de perspective de temps me paraît cruciale. Jusqu'où remonter ? Personnellement, je ne pense pas que l'on puisse faire l'économie de la longue durée.

En adoptant une telle perspective, et en remontant aux années 60-70, il est intéressant de rappeler que bien qu'il y ait eu de nombreux écrits sur le « miracle de croissance » ivoirien, rares sont les études, autres que celles de Samir Amin qui furent interdites en Côte d'Ivoire, qui cherchaient à scruter les conditions sur lesquelles reposait cette croissance. Encore plus rares sont les travaux qui ont tenté d'analyser sur quoi reposait la « stabilité politique » que l'on vantait à l'époque ou encore, le contexte plus global qui expliquait la spécificité de l'expérience ivoirienne.

En soulevant ces interrogations, il n'est pas question de nier la croissance³ mais de questionner l'idéologie de la croissance: qu'est-ce qu'elle cachait ?

Pour développer mon argumentation, je vais procéder chronologiquement en rappelant très brièvement quelques grandes lignes de trois périodes:

- 1) Le « miracle ivoirien » des années 1960–70;
- 2) La période de l'ajustement structurel des années 1980 et 1990;
- 3) La période de transition politique à partir de la fin de 1999.

Mon objectif sera de tenter de démontrer que la crise actuelle est, entre autres choses, profondément ancrée dans la nature du processus de réforme introduit dans le pays au cours des deux dernières décennies, de l'effondrement du « modèle » économique précédent qui s'est traduit par l'aggravation d'une crise sociale et rurale très profonde.

L'analyse présentée interpelle les ONG sur plusieurs points. Car si des solutions politiques durables dépendent de l'émergence de nouveaux compromis sociaux permettant le refaçonnement de la cohésion sociale plutôt que le contraire, ceci implique une réflexion sur de nouvelles stratégies et de nouvelles pratiques de développement. Par opposition aux tendances des dernières années, ceci implique également la mise en œuvre de stratégies capables de renverser les tendances actuelles de marginalisation et d'exclusion sociale et plus fondamentalement, de contribuer à enrayer la grave crise rurale et sociale qui caractérise la Côte d'Ivoire et malheureusement bien d'autres pays d'Afrique.

Le « miracle ivoirien » des années 1960–70

En adoptant une perspective de longue durée, il est important de revenir sur les années 1960–70 non pas pour nier la « croissance », il n'en a jamais été question, mais pour suggérer l'importance de scruter de plus près les conditions sur lesquelles reposait la « stabilité politique » de l'époque – et les contradictions sous-jacentes à cette croissance. Mais avant il est important de rappeler très sommairement certaines caractéristiques de l'expérience post-indépendance de la Côte d'Ivoire et notamment trois piliers sur lesquels elle a reposé.

1. La prolongation de rapports politiques et économiques étroits et privilégiés avec l'ancienne métropole, comme en témoignent les droits de rapatriement de bénéficiaires à l'étranger, les forts pourcentages des importations et exportations concentrés sur la France, etc.

2. Le choix de baser l'économie ivoirienne sur la production de cultures pour l'exportation (bois jusqu'à épuisement de ce produit, cacao, café, ananas, coton, etc.), orientations introduites durant la colonisation à l'époque du travail forcé.
3. L'ouverture à l'immigration des pays voisins qui a fourni environ 80% de la main d'œuvre salariée du secteur de plantation. En retour de leur apport et pour encourager leur présence, le régime du premier Président Houphouët-Boigny (1960-1993) avait assuré à cette population accès aux services de santé et d'éducation, ainsi que le droit de vote et l'accès à la terre.

Rares sont les études de l'époque qui ont pointé certaines des contradictions sous-jacentes à la croissance de l'économie ivoirienne de cette époque et à ses limites éventuelles (Gouffern 1982). Une exception intéressante à cet égard fut l'étude commanditée par la Banque mondiale (Tuinder 1978) qui attirera l'attention sur les taux de croissance déclinant au début des années 70 – et à certaines contraintes du modèle, qu'elle identifia comme des « Up coming constraints » - et à partir desquelles le rapport recommandait: « The Need for Policy Change ».

L'expérience de l'ajustement des années 80-90

Ce qui est particulièrement frappant c'est de voir à quel point les différentes phases de l'ajustement en Côte d'Ivoire (phase standard 1981-87, les dimensions sociales, la phase dite nationale du début des années 90) n'ont pas réussi à aborder (parce que non conçues pour le faire) les causes à l'origine des déséquilibres structurels dont la crise fiscale de l'État et l'endettement ne furent que des manifestations. Aussi frappant est le fait que les PAS ne se soient pas attaqués aux contraintes identifiées par l'étude de 1978 commandée par la Banque mondiale – et notamment les inégalités croissantes entre régions, le poids de la dépendance sur des facteurs externes, l'importance des flux de capitaux vers l'étranger, la nécessité d'intensifier l'agriculture, de réinvestir dans le secteur des plantations, etc.

À bien des égards, loin d'apporter des éléments de solution sur le plan économique, à l'érosion et à l'essoufflement du modèle et à un dépassement de ses « limites », la manière dont l'ajustement fut introduit aura contribué à aggraver la crise en contribuant à un accroissement spectaculaire de la pauvreté avec une chute du revenu moyen par tête – qui sera divisé par plus de deux entre 1980 et 2000. La gravité des conséquences sociales de l'ajustement a attiré l'attention des analystes – parfois bien tardivement – et les réponses apportées se montreront à peine suffisantes pour mitiger les conséquences sociales de ces programmes sans jamais questionner la conceptualisation des mesures qui étaient certainement, au moins en partie, responsables du déchirement du tissu social.

Notons qu'encore moins d'attention fut accordée aux dimensions politiques des ajustements. Ceci surprend car dès les tous débuts, l'expérience d'ajustement ivoirienne a été un processus éminemment politique dans la mesure où ce processus a conditionné, comme il continue de le faire, les choix de stratégie ouverts au pays, les moyens de leur mise en œuvre, notamment les échéances et la manière dont ont été introduites les politiques de libéralisation et de privatisation (et dans ce cas, mauvaise

préparation, absence de mesures d'accompagnement, etc.). Ultimement, par l'intermédiaire de ces stratégies qui étaient et sont en grande partie prédéterminées par les institutions multilatérales de financement, le processus d'ajustement et de libéralisation a conditionné les possibilités de prolongation ou de redéfinition des modes de régulation sociales, politiques et économiques qui caractérisent le pays depuis plus de vingt ans.

Il s'agit là de la toile de fond de la crise actuelle qu'il ne faut pas perdre de vue. Car il semble y avoir eu, durant les quinze premières années d'ajustement, une correspondance entre d'une part, les mesures proposées et la manière dont elles ont été mises en œuvre et, d'autre part, la capacité de ceux au pouvoir de les contourner et, par conséquent, de reproduire et de prolonger les formes antérieures de gestion politique et économique, malgré un rétrécissement des capacités de redistribution clientéliste.

Comme il est bien connu, malgré la compression drastique des budgets de l'État, notamment les budgets d'investissement public, la capacité de contournement et de conserver des circuits importants des finances publiques hors de la surveillance budgétaire furent des éléments centraux de l'expérience de l'ajustement en Côte d'Ivoire.

Il semblerait à cet égard que tout au long du processus d'ajustement, la direction politique du pays a dû faire face à un manque de marge de manœuvre qu'elle a néanmoins su tourner à son avantage et qui a conditionné le processus lui-même. Si l'hypothèse de la prolongation d'un mode de régulation politique spécifique basé sur une redistribution sélective est correcte, elle contribuerait non seulement à expliquer de façon plus satisfaisante le « retard » de l'ajustement ivoirien critiqué par les bailleurs étrangers, mais aussi certaines des caractéristiques propres à ce processus qui ont trop souvent été assimilées à des distorsions, des dysfonctionnements ou des pathologies. À titre d'illustration, on pourrait mentionner la sélectivité avec laquelle les réformes d'austérité ont été introduites au cours des quinze premières années d'ajustement de façon à laisser non budgétisés certains lieux-clés dans les circuits complexes des finances publiques ivoiriennes (Caisse de Stabilisation, Caisse nationale de prévoyance sociale ou Caisse de péréquation) ou la non « transparence », pour utiliser le terme de Demery, auteur d'une étude publiée en 1994 sur la Côte d'Ivoire pour la Banque Mondiale, lorsqu'il parle de la manière dont se sont faites une trentaine de privatisations d'entreprises publiques entre 1987 et 1989.⁴

On pourrait également citer les divers exemples de contournement de mesures de désétatisation:

As Fauré and Contamin have so persuasively argued, (...) there was in fact a convenient coincidence between the need to reduce the scope of state patronage and a political agenda aimed at redistributing the opportunities which remained whilst renewing Presidential power. This did not mean that the President was slavishly following a World Bank agenda; on the contrary, as a close analysis of the fate of the reforms during the 1980s shows, the President in fact spent the decade evading or circumventing the logic of the Structural Adjustment programmes.

Through agencies such as the DCGTX (Direction et Contrôle des Grands Travaux) and the CSSPPA (Caisse de stabilisation et de soutien des prix des produits agricoles), the parastatal which ran the export crops marketing system, the government was able to sustain Presidential spending programmes and defy World Bank pressure to cut cocoa producer prices (Fauré 1989:72). Many of the parastatals which were supposed to be abolished under the restructuring programme in fact survived through reintegration into the public service as EPN (Établissements publics nationaux). (Fauré and Contamin 1990:37, Crook 1995).

De tels éléments permettent de comprendre le succès des stratégies de maintien du pouvoir de la part de ceux qui le détenaient, malgré la persistance de schémas de distribution des ressources économiques qui paraissent, à bien des égards, peu compatibles avec les objectifs des réformes économiques et fiscales annoncées par les PAS. De plus, ces tendances se prolongeront malgré l'élargissement formel de l'arène politique à partir de 1990 – phénomène, comme on le sait, qui contribuera peu à augmenter la transparence des pratiques politiques.

Deux dimensions de cette période auront des implications particulièrement lourdes pour la période de transition politique qui suivra:

- 1) Une conséquence directe de la manière dont l'ajustement a été introduit sera de réduire et de saper les bases antérieures des modes de régulation et donc leur légitimité, sans pour autant introduire de nouveaux modes.
- 2) C'est certainement au moins en partie à cause de ce vide ou de l'absence de renouvellement des bases du pouvoir que l'introduction du multipartisme qui, du moins sur le plan formel, annonçait un élargissement de l'arène politique, se fera sans pouvoir pour autant augmenter de manière tangible le degré de « public scrutiny » ou « transparence » des processus politiques.

Je n'aurai pas la prétention de chercher à répondre à la question « pourquoi » ce fut ainsi mais il me semble important de chercher à comprendre les liens potentiels entre cet héritage et la crise actuelle. Mon hypothèse est que l'introduction d'un système multipartis, notamment à la demande des bailleurs externes, s'est faite dans un contexte caractérisé entre autres par:

- 1) Une certaine prédétermination des orientations du développement économique et social finançables;
- 2) Un héritage de retranchement du secteur public, de l'investissement public – diminué de 70% entre 1981 et 1985 – touchant ainsi les budgets sociaux, de l'éducation et donc limitant d'autant les capacités publiques de réformes sociales;
- 3) Une augmentation spectaculaire de la pauvreté – créée entre autres par les mesures de libéralisation et de privatisation – qui allait donner lieu à un contexte de grave crise sociale.

Avant de passer à une dernière période, celle de l'introduction d'un système multipartis et de la transition politique, je voudrais souligner les liens tracés par une récente étude entre les formes d'ajustement structurel introduites en côte d'Ivoire et l'explosion de la pauvreté.

Dans la section intitulée « L'ajustement structurel, facteur de déclenchement de la crise sociale » on peut lire:

La manifestation majeure de la crise des vingt dernières années est une chute drastique du niveau de vie de l'ensemble de la population ivoirienne: la dépense moyenne par tête de l'ensemble des ménages a diminué quasiment de moitié entre 1985 et 1993. Cela a entraîné un triplement du taux de pauvreté, qui est passé de 10 à 31% au niveau national (*cf.* annexe 1). Alors que la moitié des pauvres était concentrée dans les zones de savane en 1985, la baisse des prix aux producteurs de cacao et de café a provoqué une diffusion de la pauvreté dans les zones forestières, notamment à l'Ouest du pays région qui, en 1985, paraissait totalement épargnée par le phénomène. En 1993, la pauvreté rurale représentait les trois quarts de la pauvreté totale et se trouvait répartie à égalité entre les trois grandes régions agro-écologiques – forêt Ouest, forêt Est et Savane. Sur la même période, la pauvreté urbaine a beaucoup augmenté, un quart des pauvres vivant dorénavant en milieu urbain. (Ministère des Affaires Étrangères 2002:14).

De manière plus globale, les liens entre la libéralisation des filières agricoles et la crise ivoirienne sont résumés par la même étude de la manière suivante:

En regard de ces évolutions, celle des filières agricoles fait apparaître le processus de libéralisation comme un facteur aggravant de l'instabilité. La libéralisation des filières agricoles et agro-industrielles, qui sont le cœur de l'économie nationale, s'est traduite par une recomposition radicale du paysage économique et institutionnel, avec l'émergence d'oligopoles privés sous contrôle étranger, évolution assez éloignée de l'objectif de concurrence et qui renforce les asymétries de marché au détriment des acteurs nationaux. Les résultats techno-économiques sont fragilisés par une connexion accrue à des marchés internationaux défavorables, alors que les marchés des facteurs restent largement incomplets. Les inerties de structure ont limité provisoirement les effets de conjoncture importés mais elles ont simultanément restreint les marges de manœuvre. Le changement des règles du jeu a accru l'incertitude, sans pour autant que la répartition de la valeur ajoutée soit véritablement modifiée et que la durabilité des systèmes productifs soit assurée. Le déroulement des programmes de libéralisation fait apparaître de graves problèmes de régulation et de gouvernance liés aux conditions de mise en œuvre. Si le principe de la libéralisation ne peut être remis en cause, sa préparation et les mesures d'accompagnement se sont avérées très insuffisantes. Cette situation s'explique tant par le dogmatisme et le simplisme des programmes d'action que par les inerties structurelles et les réactions négatives et opportunistes des acteurs locaux, et en premier lieu des pouvoirs publics (*section II*) » (Ministère des Affaires Étrangères 2002, Résumé: ii)

C'est donc en contexte de grave crise sociale que se fera la transition politique, contexte également dans lequel les réformes économiques proposées ont été incapables, comme elles le sont à ce jour, d'apporter des solutions aux déséquilibres de longue durée dont l'absence de gains de productivité dans le domaine agricole. Ce qu'il aurait fallu, c'est l'ouverture d'espaces politiques pour permettre l'émergence de débats et de mesures pour régler ces déséquilibres profonds. Mais la façon dont ont

été parachutées les solutions de réforme a eu tendance à nier l'espace politique qu'il aurait fallu créer.⁵

Du multipartisme à la transition politique

C'est donc sur cet arrière fond de profonde crise sociale et structurelle – notamment rurale – non résolue et de l'inadéquation des stratégies proposées/imposées, que sera introduit à partir de 1990 un système multipartis. Sans pouvoir entrer ici dans le détail de ces processus complexes qui ont été analysés ailleurs, notons que la libéralisation politique s'est faite en l'absence de clarification de la question de la citoyenneté et en l'absence également d'une réforme constitutionnelle permettant de clarifier des éléments essentiels tels que de savoir qui est éligible à la présidence. Ceci réduira d'autant plus la capacité du système multipartis de contribuer à développer un plus grand sens de connexion entre la population et le processus de prise de décision. Bien au contraire, ces deux enjeux (absence de clarification de la question cruciale de citoyenneté, et l'éligibilité à la présidence) deviendront des instruments dans des stratégies électoralistes et partisans.

Cet arrière fond permet de mieux comprendre certaines caractéristiques du processus de « libéralisation politique » en Côte d'Ivoire dont les trois suivantes qui paraissent comme des signes potentiellement prémonitoires des événements qui ont suivi.

Tout d'abord, comme il a été noté, en l'absence de clarification de la question de la citoyenneté et d'une réforme constitutionnelle, le multipartisme contribuera peu à établir un rapprochement d'une part, entre la population et les conditions de leur vie et d'autre part, les processus de décision politiques. Pour illustrer cet élément on peut souligner la « déconnexion » entre la sévérité des conséquences sociales et économiques de l'ajustement et les discours politiques des différents protagonistes qui participent dans les campagnes électorales. Pendant la campagne de 1990 par exemple, malgré la sévérité des conséquences des programmes de libéralisation et les diktats des bailleurs multilatéraux qui exigèrent que les prix officiels aux producteurs de café et cacao soient réduits de moitié et cela peu de temps après avoir préconisé l'extension de ces mêmes cultures lors du 2^e PAS (1986),⁶ les débats politiques se concentrèrent avant tout sur l'enjeu de la succession du Président.

Dans ce contexte d'une certaine déconnexion entre la gravité des conséquences sociales, d'une part, et le discours politique et le partage des responsabilités politiques, d'autre part, le champ du « politique » sera en quelque sorte « détourné ». En effet, le champ du politique ne sera pas tant investi par des stratégies et des débats centrés sur les enjeux du développement du pays concernant le choix des grandes orientations du pays – dont les objectifs étaient en fait largement prédéterminés par le processus de réformes – mais servira plutôt de forum pour l'arbitrage sur le contrôle de la gestion des flux des ressources entre factions politiques rivales.

Dans ce sens, il n'est pas très surprenant d'apprendre qu'il s'est produit une certaine désaffection de la part de la population quant à sa participation aux processus politiques. Cette autre caractéristique du passage au multipartisme mérite aussi

attention. Et c'est ce que Richard Crook démontre chiffres à l'appui – le fait que progressivement il s'est produit une désaffection particulièrement à partir de février 1996 – dans les élections au niveau local – désaffection encore plus grande que le niveau normal de désintérêt, tout en tenant compte des différentiels entre participation urbaine plus basse et rurale plus élevée (Crook 1997).

Selon Crook, en l'absence de débats de fond, la campagne électorale de 1995 reposera de plus en plus sur l'exacerbation de clivages sources de division.⁷ La continuation de Konan Bédié au pouvoir pour compléter le terme d'Houphouët-Boigny (1993-1995) ne contribuera en rien à rompre avec la logique antérieure, bien au contraire.⁸ Comme le note B. Losch la fuite en avant dans « l'ethnonationalisme » et l'introduction de la notion d'« ivoirité » comme instrument politique allaient réduire de manière significative ce qui restait de terrain pour des débats politiques et la possibilité de leur renouvellement:

Le manque de légitimité politique du Président lié à l'absence de compétition électorale au scrutin de 1995 – du fait de la première exclusion de Ouattara et du boycott de l'opposition –, la remise en cause des bases économiques du pouvoir politique par le processus de libéralisation et de désengagement de l'État et par la fin de la guerre froide se sont traduits par une fuite idéologique du régime dans l'ethnonationalisme. La focalisation du débat politique sur le thème de l'ivoirité, en favorisant un repli identitaire, a réduit considérablement les possibilités d'ajustement aux nouveaux défis (Losch 2000:208).

C'est contre cet arrière fond de conséquences sociales et économiques du processus d'ajustement, de subordination dans l'arène politique des enjeux de fond à des stratégies électoralistes et divisives qui n'étaient en fait que l'expression des rivalités entre factions politiques pour le pouvoir et la tendance vers une certaine désaffection de la part de l'électorat concernant les processus politiques, deux autres éléments caractérisaient le paysage politique que l'on peut situer en deux tendances. Il s'agit d'une « technicisation » croissante des approches des enjeux sociaux et politiques du fait de la nature du processus de réforme, et d'une instrumentalisation croissante des clivages identitaires à des fins politiques.

Concernant la question de la technicisation des approches du processus de réformes, il faut souligner que cette tendance n'est pas propre à la Côte d'Ivoire. Des mesures similaires ont été introduites ailleurs en Afrique. Cependant en période de transition politique, l'utilisation d'approches « technicistes » pour aborder des enjeux sociaux, politiques et économiques prendra une importance très particulière car au moment où il faudrait pouvoir nommer et réinventer ces enjeux une telle approche les fera plutôt disparaître.

Mon hypothèse est que plutôt que de permettre un renouveau des processus politiques, les réformes institutionnelles formulées surtout en termes de bonne gestion des ressources et donc dans des termes essentiellement techniques, se sont révélées particulièrement peu propices pour ouvrir les espaces de débats qui auraient été nécessaires.

Sans prétendre qu'il y ait des explications simples pour rendre compte de la forme de transition ivoirienne (et notamment de son caractère particulièrement restreint sur le plan politique qui renvoie à toute la spécificité de l'héritage politique ivoirien), mais afin de saisir les différentes dimensions de ces enjeux complexes, il semble important d'attirer l'attention sur l'évolution récente de cet héritage eu égard au processus de réformes institutionnelles des années 90 actuelles.

La mise en avant par les institutions de Bretton Woods d'une acceptation du politique comme synonyme de compétition électorale multipartite et d'une conception essentiellement fonctionnaliste et instrumentaliste de l'État mène à l'idée, particulièrement problématique en période de transition, que des changements organisationnels de nature technique amèneront par eux-mêmes une amélioration de l'efficacité et du bon fonctionnement du gouvernement: d'où l'insistance mise sur la gestion du secteur public, sur la responsabilité, sur le cadre juridique du développement, sur l'information et la transparence qui sont reconnus comme les piliers centraux de la « bonne gouvernance ». Il s'agit là d'éléments certes importants mais au-delà d'une telle perspective fonctionnaliste, les questions cruciales pour la Côte d'Ivoire restent pourtant: des réformes institutionnelles pour quoi faire? En fonction de quel projet de société? Décidées par qui? En faveur de quels intérêts à la fois internes et externes?

Mais ce n'est pas en ces termes que les enjeux sociaux et politiques en Côte d'Ivoire seront présentés. Le contexte particulier de la transition ivoirienne, à l'intérieur d'un état à la fois financier et politique, n'est pas sans incidence sur l'évolution des processus politiques. En absence d'espaces de dialogue en termes de projets politiques, les contraintes économiques et financières et l'intransigeance des partenaires extérieurs semblent s'être conjuguées pour contribuer à l'émergence de nouvelles formes d'interventions étatiques plus autoritaires, justifiées par les impératifs d'une gestion stricte des ressources dans un contexte de la crise.

Une illustration de ce processus peut être fournie par la présentation du programme d'action du ministre de la Jeunesse et des Sports du gouvernement de transition, le général Mathias Doué, en avril 2000 dont les trois priorités reposaient sur la *communication* « pour être en contact avec nos partenaires », la *transparence* « parce que c'est l'expérience de la bonne gestion » et la *responsabilité* « parce que c'est la source de notre prise de conscience et de notre détermination à assumer nos obligations réciproques » (Boni 2000:1 et 12). Ce positionnement est révélateur car il s'agit des termes qui sont au cœur des réformes institutionnelles proposées par les bailleurs de fonds multilatéraux au nom de l'instauration de la bonne gouvernance. Il est accompagné par le choix d'un recours croissant au secteur privé, justifiable par les contraintes financières qui pèsent sur le secteur public ivoirien. Ainsi, selon la même source, « le Général Mathias Doué entend développer un véritable partenariat entre l'État et le privé de sorte que progressivement, le privé prenne le relais dans le financement et la promotion du sport, afin que l'État se limite à mettre en place le cadre réglementaire et à donner les impulsions nécessaires ». Cet exemple est particulièrement frappant car il illustre le recours au langage de la bonne gestion pour les affaires publiques et à la privatisation des domaines qui relevaient auparavant

de l'État. Mais ce qui l'est encore plus, c'est que la même logique soit invoquée pour aborder des problèmes de type socio-économique et structurels plus profonds tels que l'exclusion sociale et la pauvreté. Toujours selon l'article du quotidien *Le Jour*, « l'éradication du phénomène des enfants de la rue fait partie des résultats attendus par cette réforme. 'Parce qu'on ne veut plus de mendicité' a martelé le Général Mathias Doué ». L'exemple est parlant. Après 20 ans d'ajustement structurel, il est à craindre que l'absence de ressources financières et d'une marge de manœuvre politique suffisante pour aborder des problèmes aussi profonds que ceux qui sont à l'origine de la mendicité et de la pauvreté, n'influencent pas le type de solutions recherchées et les formes d'intervention utilisées pour atteindre ces objectifs. Le risque serait alors de chercher avant tout à faire disparaître les symptômes... plutôt que de s'attaquer aux origines d'une situation tout à la fois extrêmement difficile et complexe, et ceci au nom de la bonne gouverne.

Cet exemple tiré des débats durant la transition politique ivoirienne est à rapprocher des fondements conceptuels des réformes institutionnelles introduites ou suggérées par les bailleurs de fonds multilatéraux, dont le caractère particulièrement restrictif risque de contribuer à la dépolitisation formelle des enjeux et des choix d'action. Cette « dépolitisation » et « technicisation » des discours risquent de contribuer à placer la transition ivoirienne dans une position délicate. En faisant disparaître des enjeux politiques, ces tendances risquent de déposséder l'État de ce qui fait l'essence de son pouvoir – à savoir la faculté de faire émerger un projet national, de procéder à des arbitrages et de contribuer à l'élaboration de compromis en fonction d'objectifs et de rapports de force souvent contradictoires; mais elles conduisent aussi à assimiler les processus politiques à des processus de gestion administrative.

À l'analyse de ces facteurs, ce qui frappe c'est l'inadéquation de la nature des réformes économiques et sociales proposées face aux défis du pays, car elles risquent de continuer à contraindre la Côte d'Ivoire à la reconduction sous une forme mise à jour de ses modes de régulation politique et sociale antérieurs. Le « choix du statu quo » plutôt que celui de la refondation (avant comme depuis la crise de septembre 2002), du fait des contraintes économiques non résolues sous lesquelles a été placé le pays, pourrait dès lors contribuer à perpétuer la dérive d'un modèle libéral basé sur un idéal qui tendait vers la participation et l'intégration vers un modèle autoritaire à logique technocratique, s'accommodant voir confortant des stratégies de division et d'exclusion.

Rien de ceci ne cherche à minimiser les résistances et les blocages internes au pays – mais vise avant tout à attirer l'attention sur les contraintes externes – toujours présentes mais dont les dimensions politiques sont occultées derrière un langage techniciste formulé en termes de bonne gestion administrative.

L'identification de solutions politiques durables en Côte d'Ivoire repose aussi sur l'émergence de nouveaux compromis sociaux qui contribueraient au renforcement de la cohésion sociale du pays. Ceci suggère toute l'importance de réfléchir sur les lieux et les conditions permettant de relancer les débats sur ces enjeux et sur des stratégies susceptibles de garder ouverts les espaces politiques dont le rétrécissement

est certainement un élément qui contribue à la possibilité d'instrumentalisation des clivages de la société.

Conclusion

- 1) Dans le contexte de la tarification des ressources, de crise économique et suite aux politiques de libéralisation/privatisation, il s'est produit un double mouvement:
 - a) de délégitimation croissante des demandes, auparavant légitimes, soit par les forces du marché, (prix/salaires), soit par les coupures dans les programmes sociaux/publics, ainsi que de certaines options de développement et,
 - b) de réduction des espaces politiques, dans la mesure où des enjeux tels que la pauvreté sont abordés comme relevant de la bonne gestion administrative plutôt que représentant l'objet d'arbitrage concernant l'allocation des ressources et donc des choix politiques.

Sans avoir su apporter de réponses aux déséquilibres de longue durée – (gains de productivité dans l'agriculture notamment), le processus de réforme introduit depuis les années 80 semble avoir contribué à saper les formes de médiations antérieures dans un contexte de restriction des espaces de débats.

- 2) La focalisation sur les enjeux de « sécurité » dans le court terme et à partir de l'analyse de facteurs surtout internes, pousse à la marge, « off the table », les enjeux clés de développement économique et social et c'est là où les ONG ont un rôle crucial à jouer, en tant qu'acteurs/témoins du terrain, en les ramenant à l'avant scène dans les débats, dans les choix de projets et en tant que générateurs d'une information et d'analyses de qualité.
- 3) L'emphase actuelle sur la nécessité de réformes institutionnelles et la recherche de la bonne gouvernance locale ou nationale formulée en termes de bonne gestion technique, non seulement risque de contribuer à la dépolitisation d'enjeux critiques pour le développement économique et social, mais aussi de cautionner un modèle qui fait reposer le développement sur la croissance induite par la présence des investissements étrangers (quand rien n'est moins sûr), sans aborder la question de la nécessité d'une bonne gouvernance internationale et de bonnes règles et des règles équitables/prix/au niveau international et d'un comportement responsable de la part des entreprises.
- 4) Le travail des ONG est plus que jamais amené à être un travail politique – non pas dans le sens de « partisan » (de prendre position pour des factions), mais fondé sur une analyse politique, alimentée par la recherche, capable d'aborder la finalité des réformes et de clarifier des enjeux tels que:
 - Développement et sécurité de qui?
 - Stabilité de quoi?
 - Décidé par qui? En faveur et contre qui?

Avec comme prémisses qu'il ne pourra y avoir de sécurité ni de « stabilité » à moyen et à long terme, sans résolution des graves crises sociales et rurales qui caractérisent

beaucoup de pays africains et pour lesquels des acteurs, instances et agences externes ont une large part de responsabilité. C'est à ce niveau que non seulement nous sommes les mieux placés pour agir mais que nous sommes bien en mesure de le faire. Car tant que les acteurs externes ne s'interrogent pas sur leurs politiques en vue de permettre les conditions de l'émergence de solutions équitables et durables, nous risquons de continuer à chercher des causes partielles et des acteurs « sorciers », comme au Moyen Âge, et de tenter de les neutraliser.

Notes

1. La notion de mode de régulation politique et économique cherche à mettre en évidence le rôle que l'État joue dans une économie post-coloniale basée sur la rente tirée de la production de cultures d'exportation, en tant que lieu et agent dans un schéma de redistribution sélective qui est déconnecté de la sphère de production. Il y a de multiples caractéristiques à de telles situations mais centrales parmi celles-ci est un schéma de répartition des revenus qui a peu de liens avec la production et la productivité et qui est rendu possible en bonne partie par l'existence de multiples sources d'accumulation parallèle. Cette notion est proposée dans Gouffern (1982:19-34) et développée dans Duruflé (1988).
2. Intervention lors de la Conférence « Identification, sécurité et négociation de l'appartenance nationale en Afrique de l'Ouest: Réflexions sur la crise ivoirienne » organisée par la Nordic Africa Institute (Uppsala) et CODESRIA, 15-16 mai, 2003. Dakar.
3. C'est dans ces termes que les réfractaires de telles tentatives ont cherché à minimiser l'intérêt d'une telle analyse. Voir *Politique Africaine...*
4. « Public enterprise reform changed gear in the 1987-91 period, with greater emphasis placed on divestiture, and not simply on restructuring. Between 1987 and 1989 almost 30 public enterprises were privatized. Several divestiture techniques were used, usually involving direct negotiations with potential buyers. These privatizations were conducted with little transparency, and little strategic study was pursued prior to privatization. In short, the privatizations were not well managed » (Demery 1994:101-102). Lors de la privatisation en novembre 1990 de l'Énergie Electrique de la Côte d'Ivoire et la création de la Compagnie Ivoirienne d'Électricité (51% des actions devaient être détenues par SAUR, une filiale de Bouygues, et 49% par des Ivoiriens), il semblerait que certains membres du sous-comité du gouvernement responsable des privatisations furent directement impliqués dans l'achat des participations via certaines compagnies d'investissement. Cet incident a suggéré à des observateurs britanniques, l'existence d'un "old boy network" activement à l'oeuvre dans la distribution des actions et des biens auparavant publics. (*The Economist Intelligence Unit*, Côte d'Ivoire, Country Report, no. 4, 1991, pp. 14-15).
5. Ce qui précède ne cherche pas à nier les responsabilités de la classe politique. Certains des intervenants à la Conférence « Identification, sécurité et négociation de l'appartenance nationale en Afrique de l'Ouest: Réflexions sur la crise ivoirienne » organisée par la Nordic Africa Institute tenue en mai, 2003 à Dakar soulignaient que certains dirigeants politiques démontraient beaucoup plus d'imagination pour se maintenir au pouvoir que pour penser des alternatives de développement. Ce que je cherche à faire ressortir c'est que le contexte n'y était pas du tout favorable.
6. À cet égard, après la baisse des cours mondiaux du café/cacao, la Banque et le FMI avaient exigé une réduction de moitié des prix payés aux producteurs de ces cultures et en avaient

même fait une pré-condition pour toutes nouvelles négociations – quelques mois seulement après avoir fortement recommandé l'augmentation des prix aux producteurs. Ainsi, par rapport à la campagne 1988-89, les prix « garantis » au producteur en 1989-90 (l'année précédent l'élection) passeront pour le cacao de 400 à 200 F CFA/kg et pour le café de 448 à 224 F CFA/kg, ce qui en dit long sur la responsabilité politique de ces institutions pour les décisions qu'elles imposent.

7. Afin d'illustrer ceci le même auteur Crook note: « The FPI's newspaper *La Voie* adopted the practice of publishing the names, addresses and places of work of the relatives, sons and daughters of Ministers and policemen, presumably as an intimidation tactic and as a guide to its mobs » (Crook 1997).
8. B. Losch note que:

« The “déravage politique” in the Côte d'Ivoire may also be as interpreted as a belated manifestation of the pressures built up during the years of solitary rule of the country's first President. As this observer notes, the alliance with French colonial interests in the 1950's, the elimination of opponents as of 1958, the instituting of a single party regime as of 1960, the arbitrary use of disgrace and rehabilitation, are at the origin of a “logique de cour” which made impossible the emergence of debates concerning the alternative forms of government and the future of the country. The same author argues that up until 1990, Ivorian political life was essentially characterised by in-fighting aimed at conquering or consolidating positions of power within the ruling party, the Parti démocratique de la Côte d'Ivoire (PDCI). The latter served as the “passage obligé” in order to hold public office, be it a high rank within the civil service or in a state owned company » (Losch 2000:201-212).

Références

- Boni, Germaine, 2000, « Les trios priorités du Général Doué », *Le Jour*, Abidjan, 29-30 avril, 1er mai, p. 1 et 12.
- Campbell, Bonnie, 2001, « La bonne gouvernance, une notion éminemment politique » dans *Les non-dits de la bonne gouvernance*, Paris, Karthala, pp. 119-149.
- Campbell, Bonnie, 2001, « Governance, Institutional Reform and the State: International Financial Institutions and Political Transition in Africa » *Review of African Political Economy*, vol. 28, no. 88, June, pp. 155-176.
- Contamin, B. et Fauré, Y., 1990, *La bataille des entreprises publiques en Côte d'Ivoire*, Paris: Karthala.
- Crook, Richard, 1995, « Côte d'Ivoire: Multi-Party Democracy and Political Change. Surviving the Crisis », in John A. Wiseman (ed.), *Democracy and Political Change in Sub-Saharan Africa*, London: Routledge, pp. 14-15. Citation de Contamin, B. et Fauré, Y., 1990.
- Crook, Richard, 1997, « Winning Coalitions and Ethno-regional Politics: The failure of the opposition in the 1990 and 1995 elections in Côte d'Ivoire », *African Affairs* vol. 96, April.
- Demery, Lionel, 1994, « Côte d'Ivoire: fettered adjustment » in *Adjustment in Africa*, Vol. 2, *Lessons from Country Case Studies*, Ed. U. Husain et R. Faruque, World Bank, pp. 101-102
- Durufilé, G., 1988, *L'ajustement structurel en Afrique*, Paris: Karthala.
- Gouffern, L., 1982, « Les limites d'un modèle. À propos d'État et bourgeoisie en Côte d'Ivoire », *Politique Africaine*, n° 6, pp. 19-34.
- Kimonyo, Jean Paul, 2003, « La participation populaire au Rwanda, de la révolution au génocide (1959-1994) », Thèse de doctorat, Département de Science Politique, Université du Québec à Montréal, p. 586.

- Losch, Bruno, 2000, « L'impasse ivoirienne » *Annual 2000 Report of the Observatoire permanent de la Coopération française*, Paris: Karthala, pp. 201-212.
- Ministère des Affaires Étrangères, 2002, « Le processus de libéralisation et la crise ivoirienne. Une mise en perspective à partir du cas des filières agricoles ». Note d'analyse par Bruno Losch, Sandrine Mesplé-Somps, Jean-Pierre Chauveau et Bernard Contamin, décembre, p. 14.
- Tuinder, Bastiaan A. den, 1978, *Ivory Coast. The Challenge of Success*, A World Bank Study, The Johns Hopkins University Press, 445 p.