

FRANCIS AKINDÈS

INÉGALITÉS SOCIALES ET RÉGULATION POLITIQUE EN CÔTE D'IVOIRE

LA PAUPÉRISATION EN CÔTE D'IVOIRE EST-ELLE RÉVERSIBLE?

EN CÔTE D'IVOIRE, LA BASE FISCALE DES ACTIONS SOCIALES SE RÉTRÉCIT EN MÊME TEMPS QUE SE RÉDUISENT LES POSSIBILITÉS POUR L'ÉTAT DE METTRE EN ŒUVRE UNE RÉGULATION MACRO-ÉCONOMIQUE ET UNE POLITIQUE SOCIALE AUX COÛTS MAÎTRISÉS. PAR SES INTERVENTIONS CROISSANTES, LA BANQUE MONDIALE INSUFFLE UNE NOUVELLE LOGIQUE DE RÉGULATION DANS UN CONTEXTE D'EFFONDREMENT DE L'ÉTAT SOCIAL ET D'ABSENCE D'UNE SOCIÉTÉ CIVILE CAPABLE DE PORTER LA LUTTE POUR RÉDUIRE LES INÉGALITÉS.

En Côte d'Ivoire, le coup d'État du 24 décembre 1999 a mis fin à trente-neuf ans d'hégémonie du PDCI-RDA sur la vie politique nationale. Mais le « complexe politico-économique » qui offrait les apparences d'une telle stabilité politique était en crise depuis le début des années 90, où s'est effectué le retour au multipartisme. Sur le plan macro-économique, cette dynamique politique s'est déployée sur fond de dix-huit années (1960–1978) de croissance économique continue suivies par vingt années d'incertitudes (1979-1999).

L'objet de cet article n'est pas de dresser un bilan de l'économie politique ivoirienne sur ces périodes. Il vise d'une part à comprendre en quoi la rupture dans les modalités de régulation politique et le développement de la crise structurelle de l'économie ivoirienne ont renforcé la croissance des inégalités, laquelle justifie en partie la perte progressive de légitimité du régime Bédié et le coup d'État ; et, d'autre part, à montrer les enjeux et les limites des politiques publiques de lutte contre la pauvreté mises en œuvre dans un contexte où les mécanismes d'autorégulation populaires, comme le recours au secteur informel et aux structures de solidarité traditionnelles, n'arrivent plus à amortir la vitesse de dégradation des conditions de vie des ménages.

FLUX ET REFLUX DE LA RÉGULATION POLITIQUE DANS**L'ÉCONOMIE IVOIRIENNE**

Entre 1960 et 1999, l'économie ivoirienne a connu trois phases au cours desquelles les inflexions dans les jeux de régulation politique laissent deviner un rétrécissement des marges de manœuvre de l'État social.

L'État social¹ en temps de croissance économique

La première phase, qui va de 1960 à 1980, est la période dite du « miracle ivoirien », caractérisée par la disponibilité financière, le faste des investissements et, de façon générale, l'importance des dépenses publiques. Le dynamisme de l'économie repose alors sur la combinaison d'une politique d'ouverture sur l'extérieur en vue de capter main-d'œuvre, capitaux et expertise, et d'une option économique libérale axée sur l'exportation du café, du cacao et du bois. Cela est désormais fort connu². Pour notre propos, il suffit de rappeler que ce fut également une période de forte régulation étatique marquée par d'importants investissements : équipements sanitaires ; multiplication des infrastructures éducatives et de formation (grandes écoles d'ingénieurs), création de sociétés d'État ; politique d'attribution de bourses d'études et de recrutement des diplômés d'université sur fond de mouvement d'ivoirisation et de clientélisme politique ; quasi-gratuité de l'accès aux établissements publics d'éducation, de formation et de soins de santé. Ce mode de redistribution volontariste des fruits de la croissance était forcément inégalitaire dans sa répartition sociale et territoriale. Les populations des zones forestières qui profitaient des retombées de l'exploitation du bois et de l'économie de plantation étaient nettement plus avantagées que celles du Nord et du Centre. La correction de ce déséquilibre justifia par la suite le développement de complexes sucriers dans le Nord, l'ouverture du port de San Pedro et la création d'un barrage hydroélectrique dans le Centre (Kossou).

1. Nous empruntons à Jürgen Habermas l'essai de caractérisation selon lequel l'État social se définit par la fonction centrale de redistribution consubstantielle à sa légitimité. Cette redistribution s'étend à l'éventail des prestations fournies par les services publics, depuis l'emploi jusqu'à la protection de la nature et à l'urbanisme en passant par les politiques de santé, de famille et d'éducation. Voir J. Habermas, *Après l'État-nation. Une nouvelle constellation politique*, Paris, Fayard, 2000, pp. 71-72.

2. Y.-A. Fauré, « Le complexe politico-économique », in Y.-A. Fauré et J.-F. Médard (dir.), *État et bourgeoisie en Côte d'Ivoire*, Paris, Karthala, 1982, pp. 21-60.

Au cours de cette période faste, Abidjan, la capitale économique, bien loin devant les autres villes de l'intérieur, était devenue la vitrine de la bonne santé de l'économie ivoirienne. Elle était un espace de démonstration du train de vie luxueux des « grands types », presque tous des membres de la classe politique introduits dans le monde des affaires³, qui bénéficiaient incontestablement des largesses du milieu politique ou des « en haut d'en haut », comme il est coutume de les nommer dans le langage populaire. Cette bourgeoisie politique, suivant une logique de redistribution de la rente, entretenait une large clientèle politique en concédant des avantages en nature et en espèces à une partie de la classe moyenne constituée de diplômés universitaires. Les privilèges accordés aux cadres ont développé chez ces derniers une croyance en « une compatibilité d'intérêts entre eux et le groupe dominant⁴ ». Se sont donc développées, au cours des vingt premières années qui ont suivi l'indépendance, une pluralité et une hiérarchie de modèles culturels, avec des rituels à l'ivoirienne d'exhibition des attributs de la réussite sociale⁵. Le modèle dominant était reproduit à tous les niveaux sociaux du fait de la croyance partagée en une mobilité virtuelle offerte par la possibilité, pour les « petits », de côtoyer les « grands » dans les cadres sociaux de proximité ethnique, villageoise, régionale ou même confessionnelle.

Les signes extérieurs de richesse dans la capitale ivoirienne ont considérablement influencé la construction sociale d'une économie africaine performante dans l'imaginaire des ressortissants de la sous-région ouest-africaine. Ces derniers, fortement présents en Côte d'Ivoire, ont aussi participé de diverses manières à la croissance, notamment par l'offre de main-d'œuvre et par les multiples autres compétences qu'ils présentaient. Les performances du système étaient si remarquables qu'elles suscitèrent un doute sur la vogue du modèle socialiste et renforcèrent, de ce fait, la survalorisation de l'idéal que symbolisait le modèle économique ivoirien.

Crise économique et processus d'appauvrissement

La seconde période s'étend de 1981 à 1993. Elle est qualifiée de temps du « mirage ivoirien ». L'économie ivoirienne sombre dans une profonde récession, qui atteint son point culminant en mai 1987. L'État, à bout de souffle, suspend unilatéralement le remboursement de sa dette extérieure. Pour faire face à ces déséquilibres économiques, le gouvernement ivoirien doit adopter des plans de stabilisation et des Programmes d'ajustement structurel (PAS)

dans lesquels sont revues à la baisse les prétentions régulatrices de l'État. Mais, malgré les mesures correctives envisagées sous la pression des bailleurs de fonds, les déséquilibres continuent à s'aggraver. C'est dans cette situation de fragilité structurelle que prend forme la troisième phase marquée par la dévaluation du franc CFA, dont la Côte d'Ivoire fut la première bénéficiaire dans la zone franc, notamment grâce à la flambée des cours des matières premières qui lui a permis de renouer avec un taux de croissance en hausse, passé de 1,5 % en 1994 à 6,5 % en 1996, pour atteindre 5,7 % en 1999. Les efforts de maîtrise de l'inflation (au départ de 32,2 % en 1994, tombée à 7,7 % en 1995 et actuellement contenue autour de 4,5 %) ne sont apparemment pas ressentis par la population, dans la mesure notamment où la hausse généralisée des prix qui a suivi la dévaluation a contribué à dégrader les conditions de vie des ménages. En même temps que les tarifs des services publics (gaz, électricité, transports, etc.) augmentaient, les prix des produits de base (céréales, féculents et tubercules) connaissaient également une nette hausse. L'embellie conjoncturelle post-dévaluation a surtout masqué une croissance des inégalités existantes et l'effondrement des indicateurs sociaux⁶.

L'étude relative au profil de pauvreté en Côte d'Ivoire a révélé une amplification du phénomène de pauvreté qui serait passé d'un taux de 10 % en 1985 à 32,3 % en 1993, puis à 36,8 % en 1995. Le milieu rural, malgré des ratios plus élevés au cours de la décennie 1985-1995 et une pauvreté plus structurelle et plus ancienne, enregistre un rythme d'appauvrissement moins rapide que le milieu urbain, où le phénomène s'accroît, avec un nombre de plus en plus grand de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté. De même, le phénomène s'accroît pour les ménages d'actifs indépendants

3. M. Lepape, *L'Énergie sociale à Abidjan. Économie politique de la ville en Afrique noire, 1930-1995*, Paris, Karthala, 1997, pp. 130-131. Selon cet auteur, ils étaient surtout présents dans l'immobilier, le transport, le commerce de marchandises frauduleusement dédouanées et l'économie de plantation. Il faut ajouter à ces champs économiques déjà investis l'exploitation des ressources forestière.

4. M. Le Pape, *L'Énergie sociale à Abidjan, op. cit.*, p. 129.

5. Voir à ce sujet A. Touré, *La Civilisation quotidienne en Côte d'Ivoire. Procès d'occidentalisation*, Paris, Karthala, 1981.

6. Selon le *Rapport sur le développement humain 1999*, sur 174 pays, la Côte d'Ivoire a été classée 154^e et se situe sur l'échelle de l'IPH (Indicateur de pauvreté humaine) avec une valeur de l'IDH (Indicateur de développement humain) de 0,422, parmi les « pays à faible développement humain ». Ces indicateurs s'évaluent à partir de critères de meilleures chances de survie (espérance de vie à la naissance, taux de mortalité infantile, probabilité de décéder avant 60 ans, taux de mortalité maternelle).

du secteur informel. Enfin, l'inégalité s'exprime aussi dans le registre de la nationalité : en 1993, 1995 et 1998, le ratio de pauvreté au plan national était respectivement de 31,3 %, 35,4 % et 33,4 % pour les ménages dont le chef est ivoirien, et de 35,4 %, 44,7 % et 34,3 % pour ceux dont le chef est étranger⁷. Entre 1994 et 1996, les tracasseries policières se sont accrues avec l'instauration de la carte de séjour en Côte d'Ivoire pour les étrangers. Il s'en est suivi une tendance au retour, dans leurs pays d'origine respectifs, des ressortissants de pays de la sous-région en situation de précarité économique, ce qui a entraîné une réduction du nombre de pauvres dans cette catégorie par rapport à 1995.

Le même rapport fait cependant état d'une baisse du taux de pauvreté entre 1995 et 1998 : 500 000 Ivoiriens seraient ainsi sortis de la pauvreté depuis 1995. Pourtant, la population ne semble pas ressentir cette amélioration. Les structures de solidarités traditionnelles, qui fonctionnent comme des filets de sécurité sociale, se délitent et se révèlent de plus en plus inaptés à répondre à la croissance des sollicitations sociales. L'aggravation de la crise induit progressivement une recomposition des relations entre individus et communautés : la conséquence en est l'affaiblissement des liens sociaux traditionnels et l'émergence ou le renforcement de sphères d'intermédiations, notamment des mouvements confessionnels (sectaires ou non) multiples et multiformes qui rivalisent dans le traitement de l'indigence et la prise en charge des angoisses existentielles. La crise engendre donc une individualisation marginalisante qui ne libère pas pour autant les individus⁸. La remise en question de la fonction redistributive de l'État, liée aux difficultés de trésorerie, a démultiplié les « itinéraires de l'exclusion » (chômage, déclasserement, marginalisation), qui se sont transformés progressivement en « itinéraires du refus », caractérisés par le procès du pouvoir, accusé d'injustices, de corruptions et d'impéritie. Progressivement, il s'est développé au sein de la société ivoirienne une masse critique considérable qui alimente les rangs des partis d'opposition⁹.

L'IMAGINATION POPULAIRE AU SECOURS DE LA « CONJONCTURE »

Face aux multiples incertitudes et aux « privations absolues ou relatives » liées à la situation de crise et au rétrécissement du champ des recours possibles, les populations développent des stratégies d'adaptation que l'on pourrait

classer en deux catégories : a) celles permettant de rapprocher les revenus du coût croissant de la vie ; b) celles par lesquelles elles tentent de rapprocher leurs besoins des ressources réellement disponibles. L'évolution des comportements alimentaires est un indicateur fidèle de ces stratégies d'adaptation aux temps de crise.

Les « PADOM », programmes d'ajustement domestique

Les effets inflationnistes de la dévaluation ont contraint les ménages à une augmentation de la part du budget alimentaire, la faible augmentation du revenu (de 10 à 20 %) ayant suivi la dévaluation n'ayant pu permettre de rattraper le rythme de l'inflation. On a pu constater dans toutes les couches socio-économiques une augmentation de la part du budget affectée à l'alimentation et, dans le même temps, une forte tendance à la réduction ou même à la suppression de biens alimentaires tels que la viande, le poisson et les matières grasses¹⁰. Une autre stratégie consiste à modifier la structure des dépenses. Ainsi, l'augmentation des dépenses de consommation alimentaire a engendré un dégrèvement du budget des autres postes. Les postes le plus souvent concernés par ce type de dégrèvement sont, par ordre d'importance : le loisir, l'habillement, les dépenses sociales, la consommation de boissons industrielles. Dans les ménages qui ont opéré ce type d'ajustement, la tendance est au repli sur le nécessaire vital. On note par ailleurs un recours massif aux tradithérapeutes, aux pharmacies de rue, au mode locatif de type communautaire et à la friperie.

Pour améliorer leur capacité d'accès à la nourriture, les ménages tentent également d'accroître leurs revenus de façon licite ou illicite, que ce soit par la pluriactivité ou la mise au travail des enfants du couple et des enfants

7. I. Ouattara, *Profil de pauvreté 1998*, Abidjan, Ministère de la Planification et de la Programmation du développement, INS, 1999.

8. F. Akindès, « La transformation des lieux de pouvoir en Afrique subsaharienne sous les contraintes de la mondialisation », in S. Mappa, *Puissance et impuissance de l'État. Les pouvoirs en questions au Nord et au Sud*, Paris, Karthala, 1996, pp. 355-394.

9. A. Marie, « Pas de société civile sans démocratie. Contre l'État et sa société, l'exigence démocratique des jeunes chômeurs abidjanais engagés dans l'opposition », in F. Leimdorfer et A. Marie (dir.), *Individualisations citadines et développement d'une société civile : Abidjan et Dakar*, Paris, Université de Paris-I, Gescivia-Iedes, 1998, pp. 63-111 (à paraître aux éditions Karthala).

10. F. Akindès, « Food strategies of urban households in Côte d'Ivoire following the 1994 CFA franc devaluation », *Food Policy*, vol. 24, n° 5, 1999, pp. 479-494.

confiés, utilisés comme main-d'œuvre non salariée dans le secteur informel. La nécessité quotidienne de « joindre les deux bouts » explique également le développement de la petite corruption dans les administrations publiques. Différents corps de métier capitalisent leurs contacts directs avec la population, privatisent le service public et transforment la méconnaissance des droits et des obligations des usagers en situation de rente. Certains ménages abidjanais s'organisent en associations ou en groupes d'achat pour réduire le coût d'approvisionnement en denrées de base. Ces associations seraient le fait d'amis, de voisins de quartier, de collègues de travail ou de coreligionnaires. Les produits le plus souvent concernés par ce type d'achat en gros sont le riz, la viande, le poulet, le poisson congelé. Enfin, pour les personnes qui disposent d'une épargne, l'investissement dans l'immobilier est devenu, après la dévaluation, l'une des stratégies offrant le plus de garantie et d'assurance en matière d'amélioration du pouvoir d'achat. Nos travaux sur Abidjan et Bouaké montrent que les nantis se sont saisis de l'opportunité de la surenchère locative dans l'immobilier pour améliorer leur revenus.

Dans les classes moyennes et les milieux populaires, une stratégie ultime consiste, pour le chef de ménage ayant épuisé la gamme des possibles, à multiplier les partenaires afin d'en tirer un bénéfice. Le « PADOM », programme d'ajustement domestique, comme on appelle dans le milieu des fonctionnaires ce partenariat amoureux multiple, consiste à s'attacher les services sentimentaux de plusieurs femmes esseulées mais qui, en raison de leurs activités dans le secteur informel, sont financièrement autonomes. Pour l'homme, acteur principal de ce « réseau », l'enjeu de ces relations amoureuses multiples est de profiter des ressources des partenaires pour soutenir financièrement son autorité paternelle, menacée dans le foyer principal par l'érosion des revenus. Dans ces relations amoureuses opportunistes à enjeu économique, le principal critère de choix des partenaires féminins est leur indépendance économique¹¹.

Toutes ces stratégies se conjuguent avec des formes diverses et variées d'ajustement des habitudes et modes de consommation aux revenus disponibles.

Rationaliser la marmite

Les ménages répondent notamment à cet ajustement de leurs habitudes à leurs revenus en rationalisant l'accès à l'alimentation des membres de la famille. Cette rationalisation en fonction du statut des commensaux renforce

la propension à contraindre les membres des ménages ne s'inscrivant pas dans les cercles concentriques les plus serrés du système de parenté. Et ce dans le but de réduire le « nombre de bouches à nourrir. La redéfinition des critères d'accès de chaque membre du ménage aux produits de la marmite en fonction de son statut compte parmi les stratégies majeures mises en œuvre dans cet ajustement de leurs habitudes alimentaires. Cela semble particulièrement vrai à Abidjan. Un tel comportement s'inscrit dans une logique de gestion des tensions entre deux contraintes : le besoin de compter et le devoir de solidarité communautaire, deux modalités concrètes d'interaction entre rationalités individuelles et normes sociales dominant la vie communautaire.

La pression sur les revenus engendre ce qu'Alain Marie¹² appelle « la précarisation des solidarités communautaires », qui prend forme à travers une individualisation ou une nucléarisation des ménages essentiellement autour de la chose alimentaire. Si, dans les milieux pauvres, particulièrement à Abidjan, la tendance est à la mise en commun des faibles ressources pour affronter les incertitudes alimentaires, dans les classes moyennes, l'expression collective des difficultés à « joindre les deux bouts » et l'idée socialement partagée du « poids de plus en plus insupportable de la famille » fonctionnent comme une mise en commun des raisons objectives de modifier les règles de solidarité.

Par ailleurs, les ménages jouent sur les styles alimentaires en modifiant la structure des repas ou en recourant à l'alimentation extérieure. La baisse de la qualité alimentaire apparaît aussi comme l'une des conséquences de la crise. Pour l'essentiel, elle s'explique par la révision de la ration alimentaire dans sa diversité et dans sa composition. Les études¹³ portant sur l'évolution des habitudes alimentaires insistent toutes sur le fait que la crise menace la

11. Au départ sans engagement mutuel, ce genre de relation peut se complexifier avec les exigences d'une maternité émanant des femmes. Mais, dans de pareils cas, la décision de la maternité s'appuie généralement sur un accord commun dans lequel la responsabilité financière du projet ne devra engager que très peu ou presque pas l'homme. Cette forme de contrat matrimonial explique également la multiplication des ménages monoparentaux à direction féminine au même titre que l'émigration des hommes à la recherche d'un emploi ou de revenus, les abandons de foyers.

12. A. Marie, « Du sujet communautaire au sujet individuel. Une lecture anthropologique de la réalité africaine contemporaine », in A. Marie (dir.), *L'Afrique des individus*, Paris, Karthala, 1997, p. 53.

13. F. Akindès, « Food strategies of urban ... », art. cit.

diversité alimentaire particulièrement dans les centres urbains, avec des différences parfois notables d'une ville à une autre. Ainsi, ce phénomène a plus touché Abidjan, ville plus riche que les villes de l'intérieur où l'accès aux céréales et aux aliments protéiques paraît plus diversifié.

L'une des réactions les plus couramment observées, notamment auprès des ménages pauvres, consiste à supprimer certains produits, à ajuster la quantité et la qualité d'autres ou encore à en remplacer certains par d'autres. Leurs difficultés à augmenter le budget alimentaire, qui absorbe déjà plus de 50 % du revenu, les contraignent à ces différents types d'ajustements. L'instabilité des revenus et la flambée des prix alimentaires condamnent aussi les ménages à la réduction des consommations saisonnières (repas de fêtes ou d'occasions exceptionnelles), les dépenses alimentaires se concentrant en priorité sur les consommations courantes. Au-delà de la concentration du budget sur la préparation des repas quotidiens, et sous les contraintes de la crise économique, on note également une nette tendance à la réduction de la variété des plats ainsi que du nombre de repas quotidiens¹⁴.

Par ailleurs, le développement de la petite restauration ou du secteur informel alimentaire dans les villes correspond à de multiples besoins. Il permet aux ménages de pratiquer une économie d'échelle (achat à l'extérieur de produits consommés à domicile) et de diversifier la consommation (possibilités pour les personnes seules et les travailleurs contraints de déjeuner sur leurs lieux de travail). Il facilite également aux migrants temporaires et aux enfants scolarisés l'accès à une alimentation à moindre coût, et donne la possibilité aux ménages de se débarrasser des « parasites ». Grâce aux prix compétitifs pratiqués en toutes saisons, le secteur informel alimentaire offre aux consommateurs une gamme variée de possibilités de consommation suivant leur bourse (manger avec ou sans viande et/ou poisson). Le secteur informel alimentaire fonctionne ainsi comme un régulateur de l'accès à l'alimentation en temps de crise.

Hors du champ alimentaire, deux phénomènes remarquables ont été soulignés par plusieurs analystes de la vie sociale en Côte d'Ivoire. Il s'agit, d'une part, de l'importance grandissante des femmes dans l'économie urbaine et dans l'économie des ménages, importance évoluant de façon concomitante avec l'affaiblissement des positions masculines dû à la crise du salariat¹⁵. D'autre part, il s'agit de la « conversion masculine » tardive à des activités jusque-là peu valorisées. Ainsi, l'exercice d'un certain nombre d'ac-

tivités considérées comme dégradantes (gardiennage d'immeuble, collecte d'ordures ménagères, emplois industriels très peu qualifiés, postes de tabliers-vendeurs) et abandonnées en temps normal aux non-Ivoiriens, est pris d'assaut même par d'anciens lycéens du niveau de la classe de terminale¹⁶. On relève également une baisse de prétention collective dans les pratiques de consommation. Cela justifie chez bon nombre de citoyens l'intérêt pour les *woro-woro*, ces taxis-ville communautaires dont l'usage s'est popularisé ces dernières années¹⁷.

En milieu rural, la gestion des effets de la crise prend des formes diverses : migrations massives des jeunes depuis les zones déshéritées du Centre et du Nord vers les nouvelles zones de colonisation agricole du Sud-Ouest où s'exacerbe la compétition sur le foncier ; patrimonialisation des ressources naturelles ; mise en valeur de ressources autrefois peu valorisées comme les bassins versants ; tendance, en zone de savane, à une allocation plus importante des ressources (temps, foncier, main-d'œuvre) aux cultures vivrières, peu exigeantes en intrants agricoles et de plus en plus demandées par les marchés urbains...

Notons cependant que le champ des stratégies possibles n'est pas élastique. Le recours croissant à la débrouille, aux réseaux de solidarité et au secteur informel présente depuis longtemps des limites que les politiques de lutte contre la pauvreté, dans un contexte d'affaiblissement de la régulation étatique, n'arrivent plus à relayer.

14. F. Akindès, « Dévaluation et alimentation à Abidjan (Côte d'Ivoire) », *Les Cahiers de la recherche en développement*, n° 40, 1995, pp. 24-42.

15. M. Le Pape, *L'Énergie sociale à Abidjan*, *op. cit.*, p. 127, et S. O. Yéou, « Citadines pour conquérir leur indépendance. Un aspect méconnu de l'immigration féminine en Abidjan. Itinéraires migratoires et pratiques d'insertion », in F. Leimdorfer et A. Marie (dir.), *Individualisations citadines et développement...*, *op. cit.*, pp. 129-148.

16. Lire à ce sujet G. Kponhassia, « Reconversions professionnelles, reconversions mentales. L'irruption des salariés ivoiriens au chômage dans le secteur des activités informelles autrefois abandonnées aux "étrangers" », et B. Ori, « Initiatives d'insertion socio-économique et démarches d'individualisation chez les jeunes citoyens d'Abidjan », in F. Leimdorfer et A. Marie (dir.), *Individualisations citadines et développement...*, *op. cit.*, respectivement pp. 149-158 et pp. 159-178.

17. N. J. Aloko et K. A. Aka, « Essai d'analyse géographique des facteurs d'émergence des taxis-ville ou woros-woros à Abidjan Cocody », *Revue tunisienne de géographie*, n° 29, 1996, pp. 41-64.

ENJEUX ET LIMITES DES POLITIQUES PUBLIQUES

DE « LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ »

La période 1981-1990 aura été celle pendant laquelle les effets de la réduction des ressources fiscales sur la capacité de l'État à faire face aux dépenses sociales ont été le plus durement ressentis : en milieu rural comme en milieu urbain, les services publics de santé, lorsqu'il en existait, s'illustraient par leur inefficacité dans la couverture des soins, en raison du manque de médicaments et d'équipements de première nécessité ; dans les centres urbains, les hôpitaux s'étaient transformés en mouiroirs. Quant aux structures d'instruction publique, elles se caractérisaient par un manque d'équipements pédagogiques de base. La demande de scolarisation dépassait de loin les capacités de l'offre. Il en résultait une surcharge des classes et une baisse de la qualité de l'enseignement à tous les niveaux.

C'est sur ce terrain de déficit en offre de soins et d'éducation publics qu'a fleuri, pour la frange de la population solvable, le secteur privé, accroissant ainsi davantage les inégalités dans l'accès à la santé et à la formation. La contraction des ressources financières aura donc entraîné une diminution sensible des budgets sociaux. Ce fut un signe fort du rétrécissement des marges d'action de la politique intérieure. La recherche d'une bouée de sauvetage financier sur le marché international a entraîné ensuite une intervention progressive et décisive de la Banque mondiale dans la définition des politiques sociales. C'est dans cette logique que s'est inscrit le programme de valorisation des ressources humaines, PVRH (1992-1996), initié sous la pression de la Banque mondiale.

L'inefficacité du Programme de valorisation des ressources humaines

Le PVRH est présenté comme une mesure de restauration de l'équité par la rationalisation de l'allocation des ressources en faveur des équipements de base dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Ce programme a permis un certain nombre d'améliorations : relative maîtrise des dépenses salariales, nette amélioration des dépenses d'investissement, priorisation budgétaire de l'enseignement de base, importance accrue accordée à la disponibilité de médicaments et de vaccins dans les formations sanitaires, travaux de réhabilitation des formations sanitaires rurales et nouvelles constructions de salles de classe et de centres de santé. La part des dépenses publiques allouée à

l'enseignement primaire a ainsi représenté, en moyenne, plus de 30 % de l'ensemble des dépenses publiques réalisées en faveur des secteurs sociaux, et près de 3,4 % du produit national brut. Malgré son insuffisance au regard des besoins de scolarisation, on doit créditer le PVRH pour cette progression conforme aux objectifs de ses inspirateurs. En revanche, l'objectif d'équité visé par la Banque mondiale semble compromis sur bien des points. Une étude¹⁸ relève par exemple, dans le nord de la Côte d'Ivoire, le faible accès des filles à l'école, les nombreux cas d'abandon constatés aussi bien chez celles-ci que chez les garçons, le grand nombre d'échecs à l'entrée en 6^e pour les filles. Ces efforts d'ajustement intra-sectoriel, en milieu rural comme en ville, n'ont pas rendu les populations plus confiantes dans l'institution scolaire, comme en témoigne le développement des « recrutements parallèles¹⁹ ». Les conflits de normes entre les habitus d'un État administratif économiquement essoufflé et les règles de gestion imposées à travers le PVRH ont hypothéqué dès le départ la durabilité d'une telle politique sociale, fondée sur une meilleure allocation des ressources dans un contexte d'absence de débats et d'acteurs capables de la porter.

En 1997, toutefois, il a semblé que l'État voulait profiter de la conjoncture économique favorable pour recomposer son pouvoir de régulation, entamé par les successifs plans d'ajustement structurel, en mettant un accent particulier sur la santé et l'éducation. Le PNDEF (Plan national de développement de l'éducation et de la formation) pour la période 1998-2010 et le PNDS (Plan national de développement de la santé) couvrant la période 1996-2005 incarnent ce projet politique. Mais, outre le fait que les actions programmées dans ce cadre se caractérisent par une absence de cohérence aussi bien au niveau des différents ministères techniques que des donateurs, les fonds investis ont eu, pour l'heure, peu de résultats concrets. Les efforts financiers en matière d'offre publique de soins, par exemple, restent contrariés par la défaillance de la qualité et le coût des soins, qui justifient encore chez les usagers la « peur de l'hôpital » et le manque de confiance dans les

18. *Les Déterminants socio-anthropologiques de la scolarisation des filles en Côte d'Ivoire : les cas des régions de Korhogo et d'Odiénné au Nord*, Abidjan, Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation de base-Banque mondiale, 1997.

19. L. Proteau, *École et société en Côte d'Ivoire. Les enjeux des luttes scolaires (1960-1994)*, thèse de doctorat, Paris, EHESS, 1996, p. 11.

structures de santé publique en général. Le développement rapide du secteur privé dans les villes, et particulièrement à Abidjan, apparaît encore comme une conséquence non seulement de la croissance de la demande de soins, mais aussi et surtout de la défaillance des politiques publiques de santé urbaine²⁰. De façon générale, dans ces programmes, l'accent est exagérément mis sur les taux de réalisation des investissements, mais très peu sur l'efficience et les performances des services publics.

L'effet pervers des fonds sociaux

Créés par décret (n° 94-134) le 30 mars 1994, les fonds sociaux sont des prêts consentis par l'État aux chômeurs, aux femmes, aux déscolarisés et aux jeunes diplômés ivoiriens sur la base de la viabilité d'un projet présenté. Ces prêts, envisagés comme des instruments d'amortissement des coûts sociaux de l'ajustement monétaire, devaient permettre à ces catégories de personnes de créer, de réhabiliter ou de développer des micro-projets d'intérêt économique ou communautaire générateurs de revenus, dans les secteurs de l'agriculture, du commerce, de la petite industrie, de la santé, de l'éducation et de la culture. Initialement conçus pour lutter contre la pauvreté en améliorant la capacité des Ivoiriens à s'insérer dans la vie active ou à renforcer des activités économiques déjà existantes, les fonds sociaux n'ont pas atteint leurs objectifs. L'étude d'évaluation²¹ conclut que les véritables bénéficiaires de ces fonds n'ont pas été les catégories sociales les plus pauvres, dans la mesure où 82,3 % des personnes en ayant bénéficié ont un niveau d'instruction au moins égal au niveau secondaire (29,7 % ont un niveau d'études supérieur), et un statut de salarié pour 43 % d'entre eux. Ce qui explique que les bénéficiaires de ce fonds connaissent des taux d'équipement particulièrement élevés : téléphone (45,3 %), cellulaire (13,1 %), réfrigérateur (59,3 %), cuisinière (57,6 %), voiture personnelle (19,5 %), chaîne hi-fi (20,3 %), alimentation en eau courante (85,6 %). Tout se passe donc comme si les fonds sociaux participaient plutôt à une amélioration des conditions de vie de la classe moyenne.

Il apparaît pour l'instant difficile à l'État de mettre en place des mécanismes de régulation du social qui ne s'inscrivent pas dans une logique clientéliste. L'inscription de la lutte contre la pauvreté au rang des *must* en matière de politiques de développement et les critiques adressées à la Banque mondiale sur les effets sociaux des PAS ont conduit à une forme singulière de coordination des politiques sociales.

Les ambiguïtés du « Plan d'action de lutte contre la pauvreté »

En effet, les pouvoirs publics ivoiriens ont été pendant longtemps réfractaires à l'idée de mesurer la pauvreté en Côte d'Ivoire, tant elle était pour eux un aveu d'échec. D'importants mécanismes de lobbying ont été déployés par le PNUD et la Banque mondiale pour convaincre le gouvernement que la reconnaissance de cet état de fait n'impliquait pas une négation des efforts financiers consentis par les administrations successives au profit du social²². En fait, la reconversion des autorités ivoiriennes aux nouvelles politiques de lutte contre la pauvreté coïncide avec la prise de conscience, par les pouvoirs publics, de l'opportunité de négocier par ce biais la remise de 80 % du stock de sa dette extérieure. Il en est ressorti un « document stratégique » définissant ce qui tient lieu de « Programme de lutte contre la pauvreté » (PLCP), adopté comme étant l'une des priorités du document-cadre de politique économique (DCPE)²³.

Mais, à l'analyse, sous le couvert d'une promesse de réduction de la dette, la Banque mondiale favorise un développement social sous pression. Pour espérer bénéficier de l'allègement du poids de la dette au « point d'achèvement », celle-ci impose, de prime abord, que 45 % du budget de l'éducation soient affectés à l'éducation primaire et que, dans ce cadre, 1 000 classes soient construites et 2 000 enseignants recrutés par an, et ce sur les trois années d'observation. Un tel programme d'investissement, politiquement stressant pour l'État, répond à la logique dite d'équité par le renforcement de l'offre, laquelle manque de vision stratégique intra- et intersectorielle. La principale difficulté à laquelle est confronté l'État dans la mise en œuvre de sa politique

20. J. Brunet-Jailly, « Qu'attendre de la dynamique des systèmes de santé urbains en Afrique de l'Ouest ? », in J. Brunet-Jailly (dir.), *Santé en capitales. La dynamique des systèmes de santé des capitales ouest-africaines*, Abidjan, CEDA, 1999, pp. 348-349.

21. Ceprass, *Évaluation de l'impact des fonds sociaux sur la réduction de la pauvreté*, Abidjan, Primature – Ministère de la Planification et de la Programmation du développement – Banque mondiale, 1999.

22. Sur l'émergence de la problématique de la pauvreté en Côte d'Ivoire, voir F. Akindès, *Dynamique de la politique sociale en Côte d'Ivoire depuis le Sommet social de Copenhague*, Genève, UNRID, à paraître.

23. Les objectifs de ce programme sont, entre autres, de réduire la proportion des ménages vivant en situation d'extrême pauvreté de 10 % en 1995 à 5 % en 2002, de diminuer l'incidence de la pauvreté de 36,8 % en 1995 à moins de 25 % en 2002 et d'améliorer le pouvoir d'achat des populations en renforçant la croissance économique.

sectorielle finalisée de lutte contre la pauvreté, dont on peut douter de la pérennité, est celui de l'arbitrage dans l'allocation des ressources entre les différents secteurs. La lutte contre l'inégalité sociale par une offre plus grande de l'accès à l'éducation primaire est une urgence parmi d'autres. L'absorption d'une part substantielle du budget par un sous-secteur de l'éducation prive de ressources non seulement les autres sous-secteurs du même département, mais entraîne une révision à la baisse de la part du budget allouée aux autres secteurs dans lesquels l'État devra faire face également à des priorités et des mécontentements.

Le gouvernement de transition au défi des inégalités

Selon Jürgen Habermas, les États nationaux, en situation de marge de manœuvre réduite, développent deux stratégies rhétoriques opposées : d'un côté, la « rhétorique défensive » qui tient dans « une volonté politique de fermer les écluses » ; et, de l'autre, la « rhétorique offensive [qui] fait référence aux traits répressifs du pouvoir souverain de l'État qui, tout à la fois, assujettit les citoyens à la pression uniformisante d'une administration... [par la réglementation]²⁴ ». Acculé de part et d'autre, le régime de Bédié avait semble-t-il choisi la première option. Son « protectionnisme néonationaliste » (Habermas) a culminé dans l'idéologie de l'ivoirité, diversement interprétée. Dans le fond, cette idéologie, qui renvoie à un besoin politique de sélection des ayant droits aux ressources locales de plus en plus limitées, est à mettre en relation avec la crise de la régulation politique liée au rétrécissement de l'assiette fiscale. Cet effondrement des modes de régulation de l'État social et cette rhétorique défensive constituent les ferments du coup d'État du 24 décembre 1999 qui a porté au pouvoir le général Robert Guéï, à la tête d'un gouvernement de transition.

Mais tout laisse croire que cette crise de la régulation survivra à la période de transition qui devrait prendre fin avec les élections et le retour à un gouvernement civil. En effet, la tendance à la paupérisation est fortement corrélée, dans le contexte ivoirien, à l'exacerbation de la crise économique. La cure libérale tous azimuts imposée comme remède à cette dernière favorise une concentration du pouvoir économique et des revenus tout en réduisant de plus en plus les marges de manœuvre redistributive de l'État. Face à l'aggravation de la crise et de ses effets sociaux, et du fait d'une absence significative de réflexion interne, celui-ci est en situation de déficit d'alter-

native. Jusqu'au coup d'État du 24 décembre 1999, l'essentiel du projet politique de lutte contre l'appauvrissement tenait dans une perspective d'amélioration du taux de la croissance censée influencer, par ricochet, sur le revenu par tête d'habitant.

Si le climat d'incertitude politique actuel hypothèque fortement un tel projet, on peut également s'inquiéter du manque de culture politique de gestion sociale planifiée de la part de l'élite politique au moment même où, sous les effets de la dégradation continue de leurs conditions de vie, les populations expriment plus que par le passé un besoin d'État social. Il n'existe pas non plus de forces sociales suffisamment structurées, capables de contraindre les pouvoirs publics à inventer les piliers d'un minimum de politique sociale alternative. De fait, les pouvoirs publics ivoiriens, comme c'est le cas dans bien d'autres pays africains, se contentent du cadre de réflexion, des instruments et des concepts mobilisés par la Banque mondiale sur la problématique de la lutte contre la pauvreté, lesquels fonctionnent pour l'instant, malgré l'opacité de leurs effets concrets, comme un horizon indépassable ■

Francis Akindès
Université de Bouaké