

BONNIE CAMPBELL

RÉINVENTION DU POLITIQUE EN CÔTE D'IVOIRE

ET RESPONSABILITÉ DES BAILLEURS DE FONDS MULTILATÉRAUX

CET ARTICLE EXAMINE CERTAINS DES ENJEUX DE LA DÉLICATE PÉRIODE DE TRANSITION IVOIRIENNE, EN ANALYSANT LE RÔLE DES BAILLEURS DE FONDS ET DES CONDITIONNALITÉS DE L'AIDE. IL CONCLUT SUR LES RISQUES D'UNE RECONDUCTION DES MODES DE RÉGULATION POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE ANTÉRIEURS, MAIS AUSSI D'UN GLISSEMENT DU MODÈLE LIBÉRAL PLURALISTE, BASÉ SUR UN IDÉAL DE PARTICIPATION ET D'INTÉGRATION, VERS UN MODÈLE AUTORITAIRE À LOGIQUE TECHNOCRATIQUE CONFORTANT DES STRATÉGIES DE DIVISION ET D'EXCLUSION.

Cet article propose de s'interroger sur l'adéquation entre, d'une part, les réformes institutionnelles mises en place sous l'égide des bailleurs de fonds multilatéraux – et les contraintes économiques qui résultent de leurs programmes – et, d'autre part, les conditions nécessaires à l'ouverture d'espaces politiques dont dépendra la réussite de la transition. À l'évidence, deux logiques sont aujourd'hui en présence. Pour les bailleurs de fonds multilatéraux et les partenaires de la Côte d'Ivoire, l'assainissement à court terme doit rester l'objectif du gouvernement de transition, dans le respect scrupuleux de critères tels que : le remboursement des dettes du pays aux divers bailleurs (sans délais supplémentaires ni nouvelles possibilités de rééchelonnement) ; le redressement rapide du déficit courant ; l'assainissement des comptes publics ; la poursuite de la politique de privatisation du secteur productif et des services ; la réforme de la fonction publique, etc. En revanche, pour la population, les forces sociales et les partis politiques en présence, la transition est avant tout une période critique de changement politique devant mener à la tenue d'élections générales (présidentielle, législatives et municipales) et à la constitution d'un nouveau gouvernement.

Les questions posées par la coexistence, l'articulation et la compatibilité entre ces deux logiques sont fondamentales pour comprendre ce qui est en jeu actuellement en Côte d'Ivoire, et les risques de la période de transition.

L'HÉRITAGE DU RÉGIME DE TRANSITION

Sur le plan économique, la Côte d'Ivoire d'Houphouët-Boigny a été caractérisée par un singulier manque de transparence dans la gestion des comptes de l'État, lié à l'absence de tout contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale. En effet, un décret présidentiel de 1967 (décret n° 67-575 du 15 décembre 1967) était venu donner une interprétation particulière de la loi organique n° 59-249 du 31 décembre 1959 (article 12 nouveau) qui faisait du ministre de l'Économie et des Finances le seul ordonnateur des dépenses de fonctionnement de l'État¹. Le décret de 1967 prenait la liberté non seulement de modifier partiellement la nomenclature des comptes publics, mais aussi d'autoriser le transfert des déficits au solde du Budget général de fonctionnement (BGF) de l'État. Le ministre pouvait également décider seul d'imputer au BGF, sous la rubrique « imprévus », des dépenses effectuées hors budget par le gouvernement dirigé par le président Houphouët-Boigny. Le ministre de l'Économie et des Finances de l'époque, entré en fonction en 1966 avant la parution du décret, était alors Henri Konan Bédié, qui allait succéder à Houphouët-Boigny fin 1993.

Cette non-budgétisation des hauts lieux des circuits financiers publics, qui apparaît comme l'une des caractéristiques les plus marquantes du régime ivoirien, a pris une forme accentuée au cours des vingt dernières années d'ajustement structurel. À titre d'illustration, l'audit de la Caisse de stabilisation et de soutien des prix des produits agricoles (CSSPPA ou Caistab, véritable cœur de l'économie politique ivoirienne) réalisé par la firme Arthur Andersen en décembre 1999 à la demande des institutions multilatérales, a révélé des écarts entre les recettes déclarées et les recettes réelles de 80 milliards de francs CFA². Ces chiffres, qui ne représentent que la pointe de l'iceberg,

1. Ces informations sont tirées d'un article de M. Koulibaly intitulé « Les caisses noires de la Présidence » paru dans *Le Jour*, Abidjan, 1998.

2. « La Caistab rattrapée par son passé », *Jeune Afrique*, n° 2031, 14 au 20 décembre 1999, pp. 78-81.

illustrent un mode de gestion des ressources caractéristique d'un système de régulation social, politique et économique³ sélectif et asymétrique, marqué par l'institutionnalisation de mécanismes d'accumulation parallèle basés sur l'organisation de fuites ou de « coulage » en marge de l'appareil de l'État. Cette accumulation parallèle – qui a très largement bénéficié à ceux qui, en principe, étaient là pour servir l'État – a été pratiquée à une si grande échelle, en particulier au cours des dernières années⁴, que l'ampleur de l'hémorragie des fonds publics n'a plus été un secret pour personne, y compris pour les bailleurs de fonds. Aussi peut-on s'interroger sur le ton plutôt moralisateur adopté aujourd'hui par les chancelleries étrangères qui, sans s'être émues des pratiques du régime précédent, s'interrogent à haute voix sur la « légitimité » du gouvernement de transition.

Comment, dans un pays loué pour son « miracle » économique et sa stabilité politique, l'État, sa classe politique et la situation économique en sont-ils arrivés là ? Bien que nous ne puissions revenir ici en détail sur l'expérience fort controversée de l'ajustement ivoirien⁵, il paraît important de proposer des éléments pour une relecture plus politique de ce processus, dans le but non pas de comprendre les résultats jugés « décevants » par les bailleurs de fonds mais, de façon plus large, afin de repérer les liens complexes entre ajustement et reconduction d'un mode de régulation politique particulier au cours des vingt dernières années.

ÉLÉMENTS POUR UNE RELECTURE POLITIQUE DE L'EXPÉRIENCE

IVOIRIENNE D'AJUSTEMENT

Dès la première phase d'ajustement – ou ajustement « standard » (1980-1987) –, les dimensions politiques de l'action des bailleurs de fonds se sont exprimées à travers plusieurs mesures, telles la détermination des objectifs de développement, l'intervention directe dans le processus de prise de décision de la politique économique, la répartition des rôles entre secteurs public, parapublic et privé, mais aussi l'imposition de formes plus autoritaires de pouvoir politique pour permettre l'application de mesures économiques et sociales plus contraignantes.

L'orientation donnée par les conditionnalités des trois premiers programmes d'ajustement structurel de cette phase standard – à savoir l'ouverture des frontières, le rétablissement des grands équilibres financiers par com-

pression de la demande, le rôle prioritaire de l'entreprise privée – est apparue toutefois relativement compatible avec les choix libéraux du pays, dans la mesure où elle permettait la poursuite d'un mode de répartition des ressources économiques assurant la permanence de la régulation politique en œuvre depuis l'indépendance. Elle s'est cependant accompagnée du nécessaire renforcement de certaines alliances au pouvoir (en particulier entre la classe politique, les intérêts privés du secteur agro-exportateur et leurs connexions étrangères), qui ne pouvait qu'entraîner une croissance rapide des différenciations sociales – avec un déclassement accéléré de certaines catégories comme les employés de bureau, les ouvriers mais aussi les enseignants – et la modification des rapports de forces internes à la société.

L'accélération du processus de différenciation et de précarisation d'une proportion croissante de la population ainsi que la montée des tensions internes ont été à l'origine de la mise en œuvre, à partir de la fin des années 80, d'une deuxième phase : celle des « dimensions sociales de l'ajustement », selon l'intitulé des programmes lancés alors par la Banque mondiale. Malgré les évidences de l'impact social des réformes engagées, les institutions multilatérales mettront plusieurs années avant de reconnaître la gravité des conséquences de l'ajustement en Côte d'Ivoire. Demery et Squire ont montré que

3. La notion de mode de régulation cherche à mettre en évidence, dans le cas ivoirien, le rôle que l'État, en tant que lieu et agent dans un schéma de redistribution sélective déconnecté de la sphère de production, joue dans une économie postcoloniale basée sur la rente tirée des cultures d'exportation. Une des caractéristiques principales de cette régulation correspond à 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 approche a été proposée par L. Gouffern dans « Les limites d'un modèle. À propos d'État et bourgeoisie en Côte d'Ivoire », *Politique africaine*, n° 6, mai 1982, pp. 19-34. L'analyse en termes de régulation a été développée par B. Losch à partir de l'étude de l'imbrication du politique et de l'économique au sein du principal secteur d'accumulation ivoirien, celui du café-cacao. Voir B. Losch, *Le Complexe café-cacao de la Côte d'Ivoire. Une relecture de la trajectoire ivoirienne*, thèse de doctorat de l'université de Montpellier, 1999, qui propose notamment une analyse longue période de la formation du pouvoir de la Caisse de stabilisation.

4. La presse ivoirienne a fait récemment état, à l'occasion de visites médiatiques initiées par le président Gueï, des chantiers pharaoniques (estimés à une centaine de milliards de francs CFA) entrepris en pleine crise financière par l'ex-président Bédié dans son village natal de Daoukro. Elle a aussi souligné le faste de la demeure de l'ancien ministre de l'Économie et des Finances, Niamien N'Goran, à Pépréssou. Voir *Fraternité Matin*, Abidjan, n° 10653, 29-30 avril-1 mai 2000, p. 2.

5. Une telle amorce est proposée par B. Campbell dans « Political dimensions of the adjustment experience of Côte d'Ivoire », à paraître in *Critical Political Studies. Conference in Honour of Colin Leys*, McGill-Queen's University Press, 2000.

la proportion de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté avait augmenté de 16 % dans la seule période 1985-1988⁶, et, en 1997, la Banque mondiale dressera un constat très critique de la situation sanitaire et éducative, reconnaissant à cette occasion que 37 % des Ivoiriens vivaient désormais avec moins de 12 000 francs CFA par mois (soit moins de 20 dollars⁷). Les bailleurs de fonds internationaux ont néanmoins tenté de se dégager de leurs responsabilités en prétextant les défaillances de gestion du gouvernement ivoirien et sa mauvaise application des réformes prescrites, alors même qu'ils pouvaient s'interroger sur la conception des programmes mis en place et sur la compatibilité entre le processus d'ajustement et le mode de régulation social, politique et économique spécifique au pays. Toujours est-il que le silence des agences multilatérales sur le phénomène d'appauvrissement survenu pendant la phase « standard » de l'ajustement reste intrigant. Une interprétation possible, au moins partielle, est qu'elles avaient besoin du succès de la Côte d'Ivoire : du fait de son image sur le continent, la réussite du pays était nécessaire pour légitimer, même de façon symbolique, le pouvoir de décision considérable que les bailleurs de fonds avaient acquis durant les années 80, aussi bien sur le destin de la Côte d'Ivoire que sur celui de la grande majorité des pays d'Afrique.

Sur le plan interne, le gouvernement ivoirien a su néanmoins s'accommoder très avantageusement de ce nouveau cadre de contraintes par le jeu des contournements, des aménagements et de la sélectivité des cibles retenues pour la mise en œuvre des réformes d'austérité, avec, par exemple, la non-budgétisation de certains lieux clés dans les circuits complexes des finances publiques (Caisse de stabilisation, Caisse nationale de prévoyance sociale et Caisse de péréquation), ou encore la « non-transparence⁸ » de la trentaine de privatisations d'entreprises publiques entre 1987 et 1989. Par ailleurs, les salariés urbains de la fonction publique et des entreprises privées ont été les victimes choisies dès l'origine par le pouvoir politique. Ainsi, le « retard » de l'ajustement ivoirien pointé *in fine* par les agences multilatérales apparaît bien plus comme la conséquence de la poursuite du mode de régulation interne et de son adaptation aux contraintes extérieures, que comme le résultat de distorsions, de dysfonctionnements ou de pathologies locales.

Le souci des bailleurs de fonds de rechercher une certaine faisabilité politique de l'ajustement dans les années 90 semble traduire leur reconnaissance tardive d'une perte de contrôle sur le processus de réforme engagé ainsi que

de la nécessité d'un réaménagement de leur intervention. Cette troisième étape de l'ajustement est fondée sur deux constats : les conditionnalités, de plus en plus lourdes et multiformes, sont politiquement et techniquement ingérables, et les politiques de désétatisation ont dans leur ensemble échoué.

Dans le cas de la Côte d'Ivoire, ces analyses et politiques qui privilégient des stratégies particulières de croissance tout en préconisant une reconceptualisation de l'État en conséquence, posent à l'évidence une série de problèmes cruciaux pour la compréhension de la période actuelle. En premier lieu, une telle démarche ignore la signification de l'imbrication complexe « État-marché » et le rôle qu'ont joué les interventions publiques dans la croissance économique. En deuxième lieu, l'opposition secteur privé et secteur public ouvre grand la porte aux politiques uniformes de « retrait » de l'État et à une interprétation de toute intervention étatique comme d'une distorsion du marché, un obstacle au libre jeu des prix et des initiatives privées. En troisième lieu, les études de la Banque mondiale passent à côté de l'interaction entre ces choix et l'environnement externe en attribuant la responsabilité du recul de la croissance à de mauvais choix de politique intérieure. Enfin, et surtout, les dynamiques sociopolitiques internes à la Côte d'Ivoire sont négligées, et notamment les liens entre les interventions de l'État, le fonctionnement des marchés, les schémas de redistribution sociale et politique et le mode de croissance économique.

Plus globalement, et ce constat est au cœur des enjeux de la période de transition que la Côte d'Ivoire connaît aujourd'hui, la non prise en compte du mode de régulation économique, social et politique tout au long du

6. L. Demery et L. Squire, « Macroeconomic adjustment and poverty in Africa : an emerging picture », *The World Bank Research Observer*, vol. 11, n° 1, février 1996, p. 42.

7. Economist Intelligence Unit, *Country Report. Côte d'Ivoire*, 3rd Quarter, 1997, p. 17, et 3rd Quarter, 1998, p. 13.

8. Selon les termes de L. Demery dans « Côte d'Ivoire : fettered adjustment », *Adjustment in Africa*, vol. 2, in I. Husain et R. Faruque (eds), *Lessons from Country Case Studies*, World Bank, 1994, pp. 101-102. À titre d'exemple concret, les conditions de la privatisation en novembre 1990 de l'Énergie électrique de Côte d'Ivoire ont suggéré à des observateurs britanniques l'existence d'un « *old boy network* » activement en place dans la distribution des actions et des biens auparavant publics. Economist Intelligence Unit, *Country Report*, n° 4, 1991, pp. 14-15. Plus généralement, pour un bilan de la résistance aux privatisations dans les années 80 puis de leur emballement dans les années 90, voir respectivement B. Contamin et Y.-A. Fauré, *La Bataille des entreprises publiques en Côte d'Ivoire*, Paris, Karthala, 1990, et B. Losch, *Le Complexe café-cacao de la Côte d'Ivoire...*, *op. cit.*, pp. 503-530.

processus d'ajustement n'a pas permis d'en comprendre les échecs, ni la signification des contraintes politiques. Elle a même conduit à des erreurs d'interprétation puisque les responsabilités de cette situation ont été imputées à des groupes sociaux réputés bénéficier de situations de privilège, tels les enseignants et les étudiants⁹. Une telle analyse a fait l'impasse sur la complexité des coûts et des contraintes internes, comme par exemple le recours aux facteurs étrangers (main-d'œuvre et capitaux), qui étaient pourtant centraux dans les travaux antérieurs de la Banque mondiale¹⁰. Mais elle s'est avérée éminemment préjudiciable puisqu'elle a discrédité, non sans objectif politique, certains éléments de la société qui étaient simultanément ses porte-parole les plus articulés et les plus structurés dans la remise en cause du processus d'ajustement et de ses conséquences.

RÉINVENTER LE POLITIQUE ET RECONSTRUIRE

UN ÉTAT DE DROIT

Le défi du gouvernement de transition né du coup d'État du 24 décembre est de taille, car il ne s'agit pas simplement d'élire le président de la République et les députés, mais de faire émerger un projet de société basé sur de nouveaux compromis sociaux et dont le succès dépendra de la création de lieux de débats, de nouvelles bases de solidarité et de cohésion sociale. Alors que, pour les bailleurs de fonds multilatéraux, le jugement porté sur la « légitimité » du régime de transition reposera avant tout sur sa capacité à imposer au pays la rigueur de gestion nécessaire au respect à très court terme des contraintes dictées de l'extérieur – bien que la situation économique soit unanimement reconnue comme désastreuse –, pour la population et les partis politiques, la transition engagée par les changements de décembre 1999 doit déboucher sur la constitution d'un nouveau gouvernement et, surtout, sur une « décrispation » et une ouverture de l'espace politique.

Pour réfléchir sur la compatibilité de ces deux logiques, nous procéderons en trois temps. Nous résumerons tout d'abord brièvement l'ampleur des contraintes économiques ; nous examinerons ensuite rapidement la forme que prend le changement politique actuel, qui reflète le rétrécissement du champ du politique ; enfin, nous évoquerons la possibilité, dans un tel contexte, d'une transformation des formes d'intervention politique sous le double effet des contraintes économiques et politiques de la transition.

Une transition marquée par une austérité économique extrême

Vis-à-vis de ses partenaires extérieurs, le gouvernement de transition s'est trouvé confronté à une situation des moins envieuses¹¹. En effet, lors de son accession au pouvoir, le général Gueï avait annoncé d'emblée que « les coffres de l'État étaient vides ». Cependant, dans le but de rétablir de bonnes relations avec les bailleurs de fonds, le gouvernement annula le 13 janvier sa décision initiale de suspendre les remboursements de la dette, décision qui avait été prise afin de pouvoir payer les salaires de la fonction publique ainsi que ceux des militaires.

Avec une dette extérieure estimée en 1998 à 14,7 milliards de dollars, impliquant un ratio du service de la dette de 28,3 %¹², la situation du pays était à première vue comparable à celle de bien d'autres pays africains. Cependant, ce qui est spécifique au cas ivoirien est la gravité des déficits publics hérités par le nouveau gouvernement, puisque le passif de l'État pesant sur le budget 2000 représentait 39 % des recettes fiscales attendues la même année¹³. De plus, cette situation était susceptible de se dégrader très rapidement dans l'hypothèse de la poursuite de la détérioration du marché mondial du cacao¹⁴, les recettes fiscales procurées par la filière cacao contribuant toujours, à elles seules, à hauteur de 40 % aux recettes du pays. Parallèlement, les impayés de l'État avaient littéralement explosé pendant les deux dernières années du régime d'Henri Konan Bédié, allant jusqu'à atteindre 584 milliards de francs CFA (près d'un milliard de dollars) à la fin de l'année 1999¹⁵.

9. « Ainsi, ce pays s'est lancé avec un certain zèle dans le programme de stabilisation et d'ajustement, qui s'attaquait pourtant à bien des intérêts en place. L'opposition la plus spectaculaire à ces réformes allait venir de ceux qui ont longtemps été les privilégiés du régime, à savoir les étudiants et leurs enseignants ». Voir J.-P. Azam et C. Morriison, *La Faisabilité politique de l'ajustement en Côte d'Ivoire et au Maroc*, OCDE, 1994, p. 52.

10. Voir B. den Tuinder, *Ivory Coast. The Challenge of Success*, publié pour la Banque mondiale par Johns Hopkins University Press, 1978.

11. Lire à ce sujet « Côte d'Ivoire : entretien avec Mamadou Koulibaly », *Politique africaine*, n° 77, mars 2000, pp. 129-142.

12. Economist Intelligence Unit, *Country Report Cote d'Ivoire*, 1st Quarter, 2000, p. 1.

13. G.-A. Kieffer, « La Côte d'Ivoire évite in extremis d'être en défaut sur une partie de sa dette », *La Tribune*, 17 avril 2000.

14. N. Chevillard, « L'austérité et la crise du cacao compliquent la transition en Côte d'Ivoire », *Le Monde*, 26 avril 2000.

15. G.-A. Kieffer, « La Côte d'Ivoire évite in extremis... », art. cit.

Concernant les finances publiques, les estimations initiales suggéraient – selon les données de la mission du FMI de février 2000¹⁶ – que l'année 1999 s'achèverait sur un déficit d'environ 197 milliards de francs CFA (322 millions de dollars). Cependant, d'après un audit en profondeur des finances publiques entrepris par le nouveau ministre du Budget, les arriérés cumulés à mettre au bilan de la gestion passée représentaient environ 7% du PIB, soit 500 milliards de francs CFA¹⁷.

Dans ce contexte, les bailleurs de fonds multilatéraux ont jugé que le budget d'austérité adopté par le régime précédent à la mi-décembre 1999 serait insuffisant. Aussi le FMI a-t-il recommandé que le gouvernement de transition limite ses dépenses pour l'année en cours en deçà du montant prévu par l'ancien gouvernement. Avec une telle situation de récession économique marquée, renforcée par la défiance des investisseurs extérieurs et se traduisant par la chute du taux de croissance, l'étau financier se resserre sur la Côte d'Ivoire. Abidjan devrait s'acquitter en 2000 de 756,8 milliards de francs CFA au titre de sa dette extérieure. Or, dans la situation actuelle, les principaux bailleurs de fonds bi- et multilatéraux (États-Unis, France, Canada, Union européenne) ont décidé de suspendre leur aide en arguant de la rupture du processus démocratique, des impayés ou des fraudes du régime précédent¹⁸, renforçant ainsi une énorme pression sur les ressources. De son côté, le FMI refuse depuis des mois de débloquer la deuxième tranche de la Facilité d'ajustement structurel renforcé (FASR), initialement prévue pour mars 1999 ; ce qui empêche le pays d'être éligible à l'initiative HIPC (Highly Indebted Poor Countries) permettant l'octroi de conditions plus favorables de la part du Club de Paris. Enfin, la Côte d'Ivoire, à la limite du défaut de paiement de ses obligations Brady vis-à-vis des banques commerciales, doit chercher *in extremis* à chaque échéance des crédits relais. Celle d'avril a pu en principe être sauvée par un prêt de la Banque africaine de développement, mais qui n'a agi que comme une soupape à court terme ; car ces solutions conjoncturelles n'allègent en rien la rigidité des contraintes extérieures qui pèsent sur le gouvernement, tout en augmentant la dette extérieure.

Le pays semble donc se retrouver dans un cercle vicieux : la légitimité de la transition auprès de la population dépend de la capacité du gouvernement à ouvrir l'espace politique en desserrant les contraintes, ce qui risque de disqualifier encore plus le régime auprès des bailleurs de fonds. À titre d'illus-

tration, le général Gueï répétait en avril 2000, pour apaiser la tension sociale et maintenir la stabilité politique, que le paiement des salaires de la fonction publique et des militaires (455 milliards de francs CFA pour l'année en cours) restait la priorité, au même titre que le maintien des dépenses sociales (400 milliards de francs CFA). Mais, dans le même souffle, le gouvernement reconnaissait que « le renforcement d'une politique d'austérité » était une nécessité, ce qui se traduira par de nouvelles économies de 30 milliards sur le train de vie de l'État¹⁹. Dans les faits, ces contraintes ont entraîné une situation de pénurie qui entrave le bon fonctionnement des services du gouvernement de transition²⁰.

Il serait illusoire de penser que de telles contraintes seront sans influence sur la nature de la transition politique. Il semblerait même, selon certaines interprétations, qu'elles soient accentuées par les luttes de pouvoir entre les différentes composantes du gouvernement, et plus particulièrement entre les représentants du RDR et du FPI (Front populaire ivoirien), cherchant tour à tour des prises de position favorables à leur candidat²¹. Ce contexte de tensions et de raréfaction des ressources a cependant d'ores et déjà eu deux conséquences : d'une part le rétrécissement du champ du politique, et d'autre part le changement progressif de la nature même du pouvoir au sein du gouvernement.

Le champ du politique rétréci à la compétition électorale

Le processus d'élaboration de l'avant-projet de loi constitutionnelle, confié à une Commission consultative constitutionnelle et électorale (CCCE) regroupant des représentants des partis politiques et de la société civile, et les débats qu'il a suscité ont montré qu'il était clairement perçu

16. Economist Intelligence Unit, *Country Report Côte d'Ivoire*, 1st Quarter, 2000, p. 9.

17. « Côte d'Ivoire : entretien avec Mamadou Koulibaly », art. cit., p. 130.

18. C'est le cas de l'aide européenne suspendue à cause de détournements de prêts destinés au secteur de la santé. Selon la presse ivoirienne, le gouvernement de transition semble bien décidé de faire la lumière sur ce sujet. *Le Jour*, Abidjan, 29 avril-1^{er} mai 2000, p. 1.

19. G.-A. Kieffer, « La Côte d'Ivoire évite in extremis... », art. cit.

20. On relève par exemple l'absence de remplacement des cartouches d'encre de photocopieuses dans les bureaux de certains ministres ou encore le manque d'ordinateurs dans des services jugés vitaux par le gouvernement.

21. Respectivement A. Ouattara et L. Gbagbo. Voir G.-A. Kieffer, « Imbroglie politique autour du paiement de la dette ivoirienne », *La Tribune*, 2 mai 2000.

comme un moment crucial pour l'avenir politique du pays. De manière très significative, c'est la question des conditions d'éligibilité des candidats à la présidence de la République qui s'est imposée au cœur des débats²². Le CNSP a tranché en faveur d'une clause de nationalité assouplie pour l'éligibilité du Président, en retenant la formule selon laquelle le candidat devait être de père *ou* de mère ivoirien (et non pas de père *et* de mère ivoiriens). En revanche, lors des derniers arbitrages, et contrairement à l'avis de la grande commission de la CCCE, le général Gueï a maintenu une restriction qui compromet la candidature d'Alassane Ouattara, puisque le candidat à la présidence « ne doit pas s'être prévalu d'une autre nationalité » – ce qui n'est pas le cas du président du RDR, qui a représenté autrefois le Burkina Faso auprès du FMI et de la BCEAO (Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest²³).

Cette polarisation du débat autour des règles du jeu électoral, que ce soit les conditions de l'éligibilité ou encore celles du vote, a laissé de côté d'autres thèmes importants pour l'avenir institutionnel du pays, comme par exemple le choix du dispositif parlementaire (à une ou deux chambres). Mais, surtout, elle révèle la particularité de la transition ivoirienne, où le processus politique semble réduit à la seule compétition électorale et dans laquelle il est parfois difficile de distinguer des partis pris idéologiques dans ce qui relève avant tout de la pure tactique politicienne. Alors que le pays connaît une situation critique quant à son avenir et à sa place dans le jeu international, les préoccupations semblent se focaliser sur la conquête du pouvoir plutôt que sur l'élaboration d'un projet politique.

Cette façon de penser le politique, en limitant ce dernier au jeu de l'alternance entre partis, risque de réduire la complexité du politique à la seule lutte de factions pour le pouvoir. La question qui se pose est évidemment le pourquoi de ce rétrécissement drastique du champ du politique et de cette conception si particulière et restrictive de la transition politique. Il est sans doute important d'insister sur l'évolution récente de cet héritage eu égard au processus de réformes institutionnelles des années 90 et aux contraintes économiques actuelles. La transition ivoirienne se déroule dans un climat d'austérité accrue, sans espoir de nouvelles aides extérieures. Un tel climat risque d'aiguiser, comme d'autres l'ont souligné, les tensions partisans, voire xénophobes initiées par l'ancien Président dans sa tentative de disqualifier son principal rival²⁴. De plus, en l'absence d'un renouvellement des

bases de la croissance et étant donné l'état financier actuel, la compétition électorale se présente d'abord comme un moyen d'accès non seulement au pouvoir mais, comme par le passé, à la répartition des ressources économiques, puisque le jeu électoraliste se place dans la poursuite des modes de régulation sociale, politique et économique antérieurs, plutôt que dans leur redéfinition.

Cette absence de compatibilité entre le caractère avant tout électoraliste de la transition et l'ouverture d'espaces politiques nouveaux susceptibles de changer véritablement les règles du jeu est patente. En revanche, d'autres formes de convergences existent bel et bien, qui contribuent à expliquer la tournure des événements. C'est le cas notamment de l'adéquation entre l'approche techniciste des réformes institutionnelles adoptée par les bailleurs de fonds, et les stratégies de prise du pouvoir qui permettent l'accès aux gisements de ressources économiques. Ainsi, la mise en œuvre concrète des réformes conduit directement à la permanence du *statu quo*.

En plaçant le débat essentiellement sous l'angle de la bonne gestion et de l'efficacité technique, on tend à passer sous silence la nécessité urgente de renouveler l'espace des débats politiques, de refonder les compromis sociaux et politiques et, surtout, d'élargir les bases sociales et politiques d'un pouvoir rendu particulièrement asymétrique par, faut-il le rappeler, la mise en œuvre de l'ajustement. En d'autres termes, la mise en avant, par les institutions de Bretton Woods, d'une acception du politique synonyme de compétition électorale multipartite et d'une conception essentiellement fonctionnaliste et instrumentaliste de l'État conduit 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 responsabilisation, sur le cadre juridique du développement, sur l'information et la transparence qui sont, comme on l'a vu, les attributs de la bonne gouvernance²⁵.

22. Voir le texte de J.-P. Dozon dans ce même dossier.

23. F. Pompey, « La junte d'Abidjan relance le débat sur l'ivoirité », *Le Monde*, 16 mai 2000.

24. N. Chevillard, « L'austérité et la crise du cacao... », art. cit.

25. Pour une réflexion critique, voir B. Campbell, « Quelques enjeux conceptuels, idéologiques et politiques autour de la notion de gouvernance », *Bonne Gouvernance et développement*, Dakar, Institut africain pour la démocratie, 1997, pp. 65-94.

La transformation des formes d'intervention politique

L'absence d'espaces de dialogue en termes de projet politique, les contraintes économiques et financières et l'intransigeance des partenaires extérieurs se conjuguent pour rendre possibles de nouvelles formes d'intervention plus autoritaires, justifiables par les impératifs de gestion des ressources dans un contexte de crise.

Le général Mathias Doué, ministre de la Jeunesse et des Sports du gouvernement de transition, nous en offre une belle illustration. Les trois priorités de son programme d'action reposent 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 réciproques²⁶ ». Ce positionnement est révélateur : il s'agit exactement des mêmes termes proposés par les bailleurs de fonds multilatéraux dans leurs réformes institutionnelles. Le choix d'un recours croissant au secteur privé est justifié par les contraintes financières qui pèsent sur le secteur public ivoirien. Il est frappant de noter le recours au langage de la bonne gestion pour les affaires publiques, et à la privatisation pour des domaines qui relevaient auparavant de l'État. Mais, ce qui l'est encore plus, c'est que la même logique soit invoquée pour des problèmes de type socio-économique et structurel 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 ». Or, il est à craindre que l'absence de ressources financières et d'une marge de manœuvre politique suffisantes pour aborder des problèmes aussi profonds que ceux qui sont à l'origine de la mendicité et de la pauvreté, n'influence le type de solutions et les formes d'intervention utilisés pour atteindre ces objectifs. Le risque serait alors de chercher avant tout à faire disparaître les symptômes... plutôt que de s'attaquer aux causes d'une situation tout à la fois extrêmement difficile et complexe.

Cette dépolitisation place la transition ivoirienne dans une position délicate. Elle dépouille 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 forces souvent contradictoires –, mais elle conduit aussi à assi-

miler les processus politiques à des processus de gestion administrative. Dans ce contexte de rétrécissement du champ du politique, les débats autour du projet de réforme constitutionnelle se réduisent à des tactiques électoralistes, au détriment d'une véritable interrogation sur la construction d'un projet de société. Et le renforcement des stratégies de pouvoir de la part des forces politiques en présence risque de rendre la situation de transition encore plus volatile et instable.

Aussi est-il difficile, dans la situation actuelle, d'envisager comment la tenue d'élections pourrait contribuer à créer les conditions d'une plus grande cohésion sociale en vue de la réinvention d'un espace politique commun. D'autant que les contraintes économiques extrêmes qui pèsent sur le gouvernement de transition ne font qu'accroître l'ampleur du défi. Car l'austérité imposée par les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux durant cette période cruciale – qui n'a pourtant en soi rien d'obligatoire ni de nécessaire – se conjugue avec l'héritage de la dilapidation des fonds publics par l'ancien régime et les déséquilibres structurels récurrents de l'économie ivoirienne. L'attitude des partenaires de la Côte d'Ivoire apparaît ainsi pour le moins paradoxale, voire contradictoire, si leur souhait est bien que le pays puisse rapidement renouer avec ses bases constitutionnelles. À l'analyse de ces différents facteurs, il y a lieu de se demander si le risque actuel pour la Côte d'Ivoire n'est pas la reconduction, sous une forme mise à jour, de ses modes de régulation politique et économique antérieurs. Le choix d'un *statu quo* plutôt que d'une refondation pourrait dès lors se traduire, du fait des contraintes économiques croissantes, par la dérive d'un modèle libéral pluraliste, basé sur un idéal de participation et d'intégration, vers un modèle autoritaire à logique technocratique s'accommodant, voire confortant des stratégies de division et d'exclusion.

Il s'agit là d'enjeux complexes qu'il faut aborder avec beaucoup de prudence et d'humilité, mais dont les implications sont telles qu'ils méritent cependant d'être posés. L'inadéquation entre la nature des réformes institutionnelles proposées par les institutions de Bretton Woods, formulées en termes de bonne gestion, et le besoin du pays de reconstruire un État de droit, de réinventer des liens pour une plus grande cohésion sociale,

26. G. Boni, « Les trois priorités du général Doué », *Le Jour*, Abidjan, 29-30 avril, 1^{er} mai 2000, pp. 1 et 12.

d'élaborer un projet de société et de relancer l'économie sur des bases nouvelles permet de souligner un problème central et désormais récurrent : celui du positionnement des institutions multilatérales de financement, et leur impossibilité à gérer de l'extérieur des processus aussi complexes que les réformes économiques et institutionnelles.

À l'évidence, la réappropriation de ces processus de réforme est au cœur du défi de la transition ivoirienne, et le desserrement des contraintes externes l'une des conditions de sa réussite. Mais il ne semble pas, à ce jour, que tous les acteurs politiques aient pris la mesure des enjeux d'une telle refondation, ni que les partenaires de la Côte d'Ivoire aient saisi l'impérieuse nécessité d'un accompagnement réel du processus en cours ■

Bonnie Campbell

Département de science politique,
Université du Québec à Montréal