

Dynamique de la politique sociale en Côte d'Ivoire

Francis Akindès



Ce Document du programme de l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD) a été produit avec le soutien de la Direction du développement et de la coopération du Gouvernement suisse. L'UNRISD remercie également les principaux donateurs à son budget général—le Danemark, la Finlande, le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse—du soutien qu'ils apportent à ses activités.

Copyright © UNRISD. De courts extraits de cette publication pourront être reproduits, sans altération et sans autorisation, sous condition que leur source soit mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction, devra être adressée à l'UNRISD, Palais des Nations, 1211 Genève 10, Suisse.

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'UNRISD aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

La responsabilité des opinions exprimées est celle de l'auteur, et leur publication ne reflète pas nécessairement le point de vue de l'UNRISD.

Table des matières

Acronymes et abréviations	ii
Summary/Résumé/Resumen	iii
Summary	iii
Résumé	v
Resumen	viii
Introduction	1
2. Economie politique de l'ajustement structurel en Côte d'Ivoire	2
I. Les inflexions dans la politique économique ivoirienne	3
II. Impacts de la crise	5
III. Les réponses des ménages face à la crise	6
IV. Conclusion partielle	8
3. Les marges de manœuvre de l'Etat ivoirien dans la mise en œuvre d'une politique de développement social	8
I. Dynamique et portée des politiques de santé et d'éducation à la veille du Sommet de Copenhague	9
II. Le tournant du Sommet social de Copenhague	17
III. Le suivi de l'après-Sommet: Les défis à relever dans la définition d'une politique sociale réaliste	22
IV. Conclusion partielle	23
4. Dynamique des politiques sociales post-Copenhague et implication des acteurs non gouvernementaux dans les programmes envisagés	24
I. Au-delà de la rigueur budgétaire: L'émergence du programme de développement sanitaire	24
II. Politiques publiques et état de la pauvreté en Côte d'Ivoire	26
III. Le Programme national de lutte contre la pauvreté (PLCP)	27
IV. L'Initiative PPTe et la structuration des politiques sociales en Côte d'Ivoire	29
V. L'implication des acteurs non gouvernementaux et institutionnels dans le développement des politiques sociales	34
VI. Conclusion partielle	38
5. Difficultés rencontrées et limites dans la mise en œuvre des mesures de développement social	39
I. Les conflits de méthodes d'approche des agences des Nations Unies et des institutions de Bretton Woods	39
II. Un projet de partenariat avec une mythique société civile	41
III. La déficience de la sphère d'intermédiation communale dans une approche de proximité des programmes d'action	43
6. Conclusions générales	45
Bibliographie	47
Documents du programme de l'UNRISD Politique sociale et développement	53
Encadré	
Quelques indicateurs démographiques socio-culturels et socio-économiques	2
Tableaux	
Tableau 1: Priorités budgétaires et macro-économiques des dépenses sociales	11
Tableau 2: Structure des dépenses publiques globales d'éducation (en %)	11
Tableau 3: Structure des dépenses publiques globales de santé (en %)	12
Tableau 4: Montants (en millions de dollars US) et ratios de l'aide extérieure	21

Acronymes et abréviations

AFVP	Association française des volontaires du progrès
AID-Afrique	Association internationale pour la démocratie en Afrique
APD	Aide publique au développement
BAD	Banque africaine de développement
BNETD	Bureau national des études techniques et pour le développement
CASM	Centre d'assistance socio-médicale
CAFOP	Centre d'animation et de formation pédagogique
CIRES	Centre ivoirien de recherche économique et sociale
CNAL	Comité national d'alphabétisation
DCPE	Document cadre de politique économique
FIDI	Fonds ivoirien de développement et d'investissement
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
GIDIS-CI	Groupement interdisciplinaire en sciences sociales
HIPC	heavily indebted poor countries
INS	Institut national de statistique
IRD	Institut de recherche pour le développement
MENFB	Ministère de l'éducation nationale et de la formation de base
MST	maladie sexuellement transmissible
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ORSTOM	Institut français de recherche pour le développement en coopération
PACOM	Programme d'appui aux communes
PAM	Programme alimentaire mondial
PAS	programme d'ajustement structurel
PEV	Programme élargi de vaccination
PIB	produit intérieur brut
PLCP	Programme national de lutte contre la pauvreté
PNB	produit national brut
PNDS	Plan national de développement de la santé
PNEF	Plan national de développement de l'éducation et de la formation
PNLS	Programme national de lutte contre le SIDA
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTE	pays pauvres très endettés
PRCG	Projet d'appui au renforcement des capacités de gestion
PVRH	Programme de valorisation des ressources humaines
SSB	secteurs sociaux de base
SSP	soins de santé primaire
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNRISD	Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social
WWF	World Wide Fund For Nature

Summary/Résumé/Resumen

Summary

Côte d'Ivoire is a country of strategic importance in West Africa. It is a key member of the West African Economic and Monetary Union (WAEMU), which constitutes a natural extension of its internal market and within which the country serves as a crucial distribution centre. For nearly 20 years, structural adjustment programmes in Côte d'Ivoire, as in most other African countries, have required restrictive public policies and left little room for manoeuvre in terms of true social policy. Other characteristics of the past decade, including a high rate of population growth, and shifting economic and political dynamics, raise a number of issues for study in relation to the way social policy is being managed. The participation of Côte d'Ivoire in the 1995 World Summit for Social Development, despite its difficult economic situation at the time, indicated the country's commitment to social development through economic growth.

Five years after the Social Summit, this paper aims to take stock of the commitments made in Copenhagen, as well as their concrete implementation in Côte d'Ivoire. It begins by considering social issues in the country from a historical perspective, in light of the fairly recent end of authoritarian rule (10 years ago). How is Côte d'Ivoire using the weakening of the "Washington consensus" to redefine social policy? What can be considered social policies in the country today, how effective are such policies, and what are their limits? How have Social Summit recommendations affected the Ivorian way of addressing social issues? Has the public sector become more effective in its implementation of social policies? What are the main political, economic and institutional factors that determine the success or failure, and sustainability, of social policies? Have national and international development agencies, civil society organizations and research institutions with an interest in social development issues internalized the commitments made by the government of Côte d'Ivoire during the Social Summit?

The paper aims to address such questions in four ways. First, it suggests that the origins of the "social question" in Côte d'Ivoire are strongly linked to political regulation. At the beginning of the 1990s, the Ivorian economy faced the "consequences" of its success during the preceding decades. Public sector crisis required the government to accept implementation of reforms, which had high social costs. Households and individuals responded to the crisis by developing coping strategies, yet these did not prevent a decline in individual livelihoods and social cohesion. Such negative impacts of the restrictive economic policies under structural adjustment lend support to arguments in favour of using social policies as a political tool for social integration. This political undertaking is strongly linked to state capacity, not only to generate economic growth, but also to manage the implementation social policy within the twists and turns of successive economic reform programmes. According to the author, such an undertaking requires, from the Ivorian state, a "political culture of the social". Yet this culture is currently absent in Côte d'Ivoire.

Second, the paper evaluates the state's room for manoeuvre at the time it adhered to the recommendations of the Social Summit. Following independence, strong economic growth

allowed the implementation of a range of socially motivated initiatives, yet these were often poorly planned. In fact, social programmes were important to the social and political control sought by the Ivorian state. Many such programmes were severely restricted or discontinued under the budgetary discipline imposed by structural adjustment programmes.

Through its participation in the Social Summit and its adherence to the 20/20 Initiative, the Ivorian state seemed to be indicating its acceptance of the goal of rectifying the social effects of structural adjustment. Yet such a positive reading may not be entirely accurate. Indeed, only short-term attention was devoted to the recommendations of the Social Summit: the commitment to the Highly Indebted Poor Country Initiative (HIPC) has gained prominence, overshadowing the 20/20 Initiative to such an extent that the goals outlined by the United Nations were not translated into concrete methodologies or guidelines for defining social policies. Mobilization around Summit ideals was thus weak, perhaps reflecting the omnipresence of the state and the near absence of non-governmental actors in the process in Côte d'Ivoire. The Social Summit recommendations had a modest influence on pressures favouring social policy issues. Furthermore, the 20/20 Initiative, intended as an advocacy tool for attracting official development assistance and for political dialogue, had very little influence on decisions regarding human development. In fact, the Ivorian state has attempted to manage social policy without explicit reference to the Social Summit recommendations. Nevertheless, certain commitments made during the Summit match conditions related to the HIPC Initiative, which governs Ivorian social policy. For example, eligibility for the HIPC Initiative has obliged the government to grant considerably greater attention to basic social sectors such as health and education.

Third, the paper considers contradictions in the way the Ivorian public administration has gone about setting up internalization mechanisms for social policies, and the extent to which institutional and non-governmental actors are involved in this dynamic. Without explicitly referring to the Social Summit recommendations, social policies as they have been developed since 1996—and culminating in the ambitious National Programme for the Fight against Poverty—put Côte d'Ivoire among the lead countries, in spite of dysfunctions noted during programme implementation. The originality of the Ivorian experience derives from its commitment to pursue economic reform policies while simultaneously adopting social measures for combating poverty. This approach made Côte d'Ivoire eligible for the HIPC Initiative, and its participation requires reinforcement of its commitments in favour of social programmes—but without really increasing the administrative capacity to manage them. Moreover, the public sector jealously defends its privileges—and in spite of proven lack of capacity, it has yet to show any political will to really involve non-governmental actors in defining or implementing social policies.

Fourth, the paper seeks to show that after the Social Summit, the translation into policy of the commitments made in Copenhagen and under the 20/20 Initiative was inadequate. The social development project is taking shape within a “matrix of priority actions and measures for the fight against poverty”. Because of the burden of external debt, social policy has been inspired

by the potential benefits to be derived from the HIPC Initiative. Thus a plan of action in favour of social development has been combined with the management of economic constraints. Through the economic opportunity offered by the HIPC Initiative, the prospect of debt relief prevails over social development. The possibility of benefiting from the HIPC Initiative has led the government of Côte d'Ivoire to choose "constrained" social development, weakening its use as a tool for dialogue as foreseen by the 20/20 Initiative. Social policy has evolved within the framework of terms defined in the 1998–2000 Policy Framework Paper (PFP), and has faced difficulties concerning both planning and implementation. And one can fear that such "social policy under constraint" will run out of steam after the 2001 deadline.

Francis Akindès is a Professor of Economic Sociology at the University of Bouaké, and an Associate Researcher at the Research Institute for Development, Côte d'Ivoire.

Résumé

La Côte d'Ivoire est un pays stratégique dans le dispositif ouest-africain. Elle occupe une position déterminante dans l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) qui constitue pour elle l'extension naturelle de son marché intérieur. Dans cet espace économique et monétaire, elle occupe une position centrale en tant que pôle de diffusion, mais les inflexions observées dans sa dynamique économique et politique de ces dix dernières années et le taux élevé de l'accroissement naturel de sa population justifient qu'elle fasse l'objet d'une étude de cas en ce qui concerne la politique sociale qui y est menée.

Depuis près de deux décennies, l'économie ivoirienne est sous ajustement comme le sont la plupart des économies des pays africains. On sait d'expérience que les contraintes liées à la mise en œuvre de telles politiques publiques toujours restrictives laissent fort peu de marge de manœuvre à la mise en place d'une véritable politique sociale. Malgré la situation économique difficile dans laquelle elle se trouvait, en participant au Sommet social de Copenhague la Côte d'Ivoire s'est engagée dans une voie de réconciliation des contraires en se fixant comme objectif de réaliser le développement social par l'amélioration du taux de croissance de son économie.

Cinq années après cet engagement, on pourrait s'interroger sur la réalité de cet engagement ainsi que sur les modalités de sa concrétisation: historiquement, comment s'est posée la question sociale dans ce pays qui n'est sorti de la logique du parti unique qu'il y a seulement dix ans? Quels interstices des successifs "consensus de Washington" ce pays exploite-t-il dans la définition de ce qui y tient lieu de politique sociale? Qu'est-ce qui peut y être considéré aujourd'hui comme politique sociale et quelles en sont les performances et les limites? Quelle place tiennent les recommandations du Sommet social de Copenhague dans la façon ivoirienne d'aborder les questions sociales? Les services publics sont-ils devenus plus performants en matière de politiques sociales? Quels sont les principaux facteurs politiques, économiques et institutionnels qui participent à la réussite ou à l'échec de politiques sociales durables? Quelle part les organismes nationaux et internationaux de développement, les ONG, les associations,

les organismes de recherche intéressés de près ou de loin à la question du développement social, prennent-ils dans l'internalisation des engagements pris au cours du Sommet social par l'Etat ivoirien?

Les réponses à ces questions tiennent dans notre développement en quatre points.

Dans le *premier point*, à partir des impacts de la crise économique de ces 30 dernières années, nous avons tenté de dégager les origines de la question sociale fortement liée à la régulation politique. Il s'est avéré qu'au début des années 90, l'économie ivoirienne a subi les contrecoups de son succès des décennies précédentes. Elle a dû faire face à des difficultés de finances publiques qui l'ont amenée à consentir des réformes dont les coûts sociaux sont importants. Face aux incertitudes qu'implique cette situation de crise économique, les ménages et les individus ont développé des stratégies de résistance qui n'ont pas pour autant empêché la baisse de la qualité de vie et l'altération des liens sociaux. Le cumul de ces impacts négatifs des politiques économiques sur les conditions de vie justifie la mise en place d'une politique sociale en tant qu'outil politique d'intégration sociale. Or, celle-ci reste une entreprise politique fortement liée aux capacités de l'État, non seulement à générer une croissance économique mais aussi à négocier la mise en œuvre de cette politique sociale dans les méandres des programmes successifs de réforme économique. Une telle entreprise exige de l'État ivoirien une culture politique du social pour l'instant quasiment absente parce qu'il ne s'est pas encore défait de la logique du contrôle politique par les actions sociales.

Dans le *second point*, nous avons accordé une attention particulière à la marge de manœuvre dont disposait l'État en adhérant aux recommandations du Sommet social de Copenhague. Après les indépendances, les forts taux de croissance qu'a connu l'économie ivoirienne avaient permis à l'État de développer de multiples actions sociales, lesquelles avaient la caractéristique d'être peu ou presque pas planifiées. Ces actions étaient également des instruments politiques dont la finalité est de permettre un contrôle et un quadrillage socio-politique suivant l'optique tutélaire et tentaculaire de l'État. Ces actions en faveur du social n'ont pas échappé aux injonctions de rigueur budgétaire qu'imposaient les programmes d'ajustement structurel.

Au risque de donner l'impression de se satisfaire des apparences, à travers sa participation au

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21547

