

DÉBATS ACTUELS SUR
LA RECONCEPTUALISATION DE L'ÉTAT
PAR LES ORGANISMES DE FINANCEMENT
MULTILATÉRAUX ET L'USAID

Bonnie CAMPBELL
ACEA
Département de science politique
Université du Québec à Montréal

Quinze années d'ajustement structurel ont amené les organismes de financement internationaux et notamment la Banque Mondiale à intervenir de plus en plus profondément dans le tissu social et économique des sociétés où ils étaient présents. La réforme des institutions est considérée maintenant comme une précondition pour garantir le succès des réformes économiques :

«Le succès de ces réformes [d'ajustement] suppose une transformation radicale du rôle de l'État...¹»

Cependant, les liens entre développement et «crise de gouvernance», avaient été explicités dès 1989 dans *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth*². Dans le chapitre 9 de ce document « A Strategic Agenda for the 1990's », il est suggéré de plus que le redressement de la situation en Afrique implique une redéfinition des relations entre bailleurs de fonds et gouvernements. Plus spécifiquement, l'assistance technique devra être réorientée et mieux gérée afin de donner la priorité au renforcement institutionnel, « *capacity building* »³. En d'autres termes, le véhicule qui contribuera aux réformes institutionnelles devra être amélioré afin de garantir le succès des réformes économiques.

Il me semble y avoir un parallèle entre l'ajustement structurel au début des années 80 et la redéfinition du rôle des bailleurs de fonds et de l'assistance technique au début des années 90.

Concernant l'ajustement structurel, il peut être démontré que ce qui au départ commença comme une série de mesures de court et moyen terme de stabilisation et d'ajustement, puis de « désétatisation », recouvre en fait des implications majeures, à plus long terme pour les choix de stratégies de développement du pays.

Loin d'être politiquement neutres et de jouer un rôle d'efficacité technique comme on le suggère, ces programmes sont conçus de façon à orienter les interventions de l'État de manière à délaissier certaines stratégies de développement. Plus précisément, ce sont des stratégies non-orientées vers l'exportation et celles qui favorisent des réformes sociales qui sont remises en cause par le processus d'ajustement et de désétatisation.

De manière similaire, la réorientation des interventions et des rôles des bailleurs de fonds, multilatéraux, bilatéraux et des ONG au début des années 90 en vue de promouvoir des stratégies « techniques » de renforcement institutionnel ou de décentralisation comporte des implications politiques à plus long terme dont les conséquences ne semblent pas avoir reçu l'attention qu'elles méritent⁴.

¹ Banque Mondiale, *L'ajustement en Afrique: réformes, résultats et le chemin à parcourir*, 1994, p. 257-258.

² World Bank, *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Development, A Long-Term Perspective*, World Bank, Washington, 1989. Voir pp. 60-61 et p. 192 et suite.

³ *Ibid.*, p. 193.

⁴ Pour une analyse approfondie du type de réorientation nécessaire, voir un document que certains responsables haut placés à la Banque Mondiale considèrent comme de la plus grande importance: Elliot Berg, « Rethinking Technical Cooperation. Reforms for Capacity Building in Africa », Regional Bureau for Africa, *United Nations Development*

Sans prétendre tracer un portrait détaillé de ces implications, il semble utile de fournir des éléments d'analyse à partir desquels pourront être examinées les interventions d'acteurs bilatéraux et des ONG. Dans ce but, la présentation examine l'origine et le contenu du concept de « *governance* » utilisé par la Banque Mondiale et certaines conséquences que la reconceptualisation actuelle par cet organisme pourraient avoir pour les tentatives de relance économique en Afrique. A partir de cette perspective, le texte contraste la position plus explicite et plus anti-étatiste de USAID et le rôle dévolu par cet organisme aux bailleurs de fonds.

La position de la Banque Mondiale sur la gouvernance traduit des impératifs administratifs que l'on trouve de plus en plus clairement énoncés par cet organisme depuis la fin des années 80 et notamment dans la formulation la plus explicite *Governance and Development* (1992). Les préoccupations de la Banque ont des origines un peu différentes de celles des agences bilatérales (USAID, ACDI, ODA) pour qui l'ordre du jour « démocratique-libéral » permettait de renouer avec une base politique domestique pour l'assistance au développement - notamment aux États-Unis.

Cependant, ces diverses approches ne sont pas contradictoires. Elles suggèrent que les contenus de la gouvernance sont multiples. Elles se rejoignent cependant autour d'un certain nombre de termes qui sont au centre des discussions sur *governance* (le bon gouvernement) : responsabilisation, information, transparence et *rule of law* (État de droit).

D'où viennent ces concepts?

Par opposition au ton plutôt provocateur et militant des donateurs bilatéraux qui cherchent à instaurer une conditionnalité politique pour favoriser la « démocratisation », notamment des systèmes multipartites et la défense des libertés civiles qui sont vus comme des éléments indispensables au « bon gouvernement », la position de la Banque Mondiale concernant la *governance* est beaucoup plus modeste, mesurée et évite le piège de préconiser telle ou telle forme de gouvernement comme préalable à « *good governance* ». Comme le note un analyste britannique dans un numéro de la revue de l'Institut of Development Studies consacré à ce thème, la production de *Governance and Development* (1992) représente un travail considérable, accompagné d'un effort de recherche fort sérieux qui a mobilisé une équipe de 22 personnes de la Banque Mondiale pendant deux ans⁵.

Programme and Development Alternatives, 1993, 336 pages. Dans ce volume, l'orientation des réformes institutionnelles que l'assistance technique devra promouvoir est explicitée dans la section : « Administrative Reform and the Downsizing of the State ». p. 268 et suite. On y précise que pour diverses raisons dont les contraintes financières des prochaines 10-15 années, le secteur public devra être réduit et se concentrer sur certains « *cores responsibilities* » (enjeux centraux). Concernant les interventions dont l'État doit se départir grâce à la déréglementation, on préconise l'intervention d'autres agents : « *private profit seeking entities, semi-public bodies or non-profit voluntary organizations* » (entreprises privées, personnalités semi-publiques ou organisations à but non lucratif). Ce qui ressort surtout est un rôle accru de la coopération technique dans la réduction de l'État :

« *More technical cooperation resources should be allocated to the achievement of these approaches to state shrinkage. Many benefits can be anticipated among them reduced public sector wage bills, greater entrepreneurship and supply responsiveness and increased productivity via specialization* ». p. 270.

« Il serait nécessaire d'allouer plus de ressources de coopération technique pour atteindre ces objectifs de retrait de l'État. Certains bénéfices peuvent être anticipés, comme la réduction de la facture salariale du secteur public, plus d'esprit d'entreprise, une réponse positive de l'offre et une productivité accrue grâce à la spécialisation » (traduction libre).

⁵ Mick Moore « Declining to Learn from the East? The World Bank on 'Governance and Development' » dans *I.D.S. Bulletin*, Vol. 24, n° 1, 1993, pp. 39-49.

Le document qui en est le résultat, est selon cet interprète, le plus important à date dans le débat sur « *good governance* », risque d'avoir un impact considérable sur la réflexion dans ce domaine et mérite donc une attention très sérieuse.

Le concept de *governance* est défini de façon assez large :

« as the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development »⁶.

« la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays » (traduction libre).

Le document fait une distinction entre trois aspects de *governance* :

- la forme d'un régime politique;
- les processus par lesquels l'autorité est exercée dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays;
- la capacité d'un gouvernement de concevoir, de formuler et de mettre en oeuvre des politiques et la façon générale de mener les fonctions du gouvernement.

Conformément à son rôle premier de banque, la Banque Mondiale conçoit son mandat en ce qui concerne la *governance* comme résidant essentiellement dans des domaines qui touchent directement la gestion économique et les politiques économiques.

Tout en incluant de nombreuses nuances, le document de 1992 de la Banque Mondiale est organisé autour de quatre dimensions de *governance* :

- la gestion du secteur public;
- la responsabilisation;
- le cadre juridique du développement;
- l'information et la transparence.

Se basant sur une analyse poussée de chacune de ces rubriques, Moore démontre que ce document se situe dans une tradition très précise : celle d'une position très minimaliste et même de méfiance concernant l'intervention de l'État. L'auteur associe cette perspective à un des courants britanniques et américains qui se démarque même d'autres traditions occidentales, plus « étatistes » ou interventionnistes de l'Europe continentale et il conclut :

« 'Governance' is very much an ideological product, and one that reflects currently dominant Anglo-American / liberal / pluralist socio-political doctrine »⁷.

« La gouvernance est très clairement un produit idéologique qui reflète la doctrine socio-politique anglo-américaine libérale / pluraliste qui domine actuellement » (traduction libre).

⁶ *Ibid.*, p. 39, «Cité de Governance and Development», *World Bank*, 1992, p. 1.

⁷ *Ibid.*, p. 41.

A titre de brève illustration, Moore attire l'attention sur le biais culturel et idéologique du document de la Banque concernant l'importance et même la foi accordées à l'appareil juridique et judiciaire :

« More precisely, 'Governance' exhibits a faith in the power of the legal process and an implicit belief that 'the more law, the better' which is not even 'Western' or 'Anglo-American', but peculiarly American - and at odds with a great deal of evidence from many parts of the world »⁸.

« Plus précisément, la gouvernance met en évidence une fin dans le pouvoir du processus judiciaire et une croyance implicite que « plus il y a de droit, mieux c'est », ce qui n'est ni « occidental » ni « anglo-américain » mais spécifiquement « américain » et contredit par un grand nombre de témoignages venant de nombreuses parties du monde » (traduction libre).

Plus spécifiquement, Moore questionne l'hypothèse de la Banque Mondiale à l'effet que les marchés ont besoin d'un cadre juridique pour assurer leur bon fonctionnement.

« It is however contrary to a great deal of evidence to infer from this that reliable, predictable and orderly market transactions await the provision of such a legal framework »⁹

« Il est cependant contraire à l'évidence de déduire que les transactions marchandes sérieuses, prévisibles et ordonnées attendent leur solution d'un tel cadre juridique » (traduction libre).

Et pour illustrer ceci, il invoque les performances impressionnantes des pays de l'Asie du Sud Est au cours des dernières décennies, et notamment celles du Japon dont l'appareil judiciaire joue un rôle peu important dans la gestion des transactions.

Au-delà du biais culturel et idéologique marqué du document et de la non prise en compte de la diversité des expériences historiques, le paradigme « libéral-pluraliste », (qui postule que le citoyen se comportera mieux envers l'État dans la mesure où l'État arrête de l'exploiter et de le tyranniser) qui se trouve au cœur de *Governance and Development*, a très peu à dire sur la construction et la reproduction des bases du pouvoir ou de l'ordre politique - un point important dans la mise en oeuvre des politiques d'ajustement et de redressement préconisées par la même institution.

De plus on peut se demander, au cas où on obtiendrait une situation caractérisée par la responsabilisation, la transparence et la « *rule of law* » (*l'État de droit*) si cela amènerait de facto un processus de relance économique ?

Ceci nous amène à nous pencher plus spécifiquement sur la conceptualisation de l'État dans le cadre du processus d'ajustement.

Quelle est la conceptualisation de l'État sous-jacente aux réformes institutionnelles proposées et qu'elle est celle qui est sous-jacente à la redéfinition du rôle de l'État privilégiée par la Banque pour les pays de l'Afrique. Un rapport ultérieur de la Banque précise :

⁸ *Ibid.*, p. 45.

⁹ *Ibid.*

« La capacité de bien gouverner s'améliore en Afrique, mais cette capacité demeure limitée. La capacité technique est faible. Responsabilisation et transparence font défaut. Trop souvent, le pouvoir de l'État est mis au service d'objectifs à courte vue, inspirés du favoritisme. Étant donné ces handicaps, l'État devrait se garder d'intervenir pour régler des problèmes qui peuvent être résolus, même imparfaitement, en laissant faire le marché. Celui-ci ne fonctionne peut-être pas parfaitement mais, dans de nombreux pays africains, on ne voit pas que les pouvoirs publics puissent faire mieux en y intervenant. Les gouvernements devraient donc réserver les ressources limitées dont ils disposent pour des interventions dans les domaines où des résultats ne sauraient être obtenus par le seul jeu des forces du marché : mettre en place l'infrastructure et les services sociaux de base, **gérer l'appareil juridique et judiciaire qu'exige une économie de marché**, et protéger l'environnement. Même dans ces domaines, les pouvoirs publics devraient faire appel dans toute la mesure du possible au secteur privé, par voie de procédures **d'adjudication**, par exemple. Priorité devrait être donnée à des réformes visant à limiter les interventions de l'État là où les problèmes peuvent être résolus, même imparfaitement, par le jeu des forces du marché; c'est ainsi que mieux vaudra supprimer les offices de commercialisation des produits agricoles qu'essayer d'en améliorer le fonctionnement, réduire tous les tarifs douaniers que prévoir un régime d'exonérations, et vendre les entreprises publiques que tenter de les redresser à grand renfort de subventions et de services d'experts »¹⁰. (C'est nous qui soulignons).

Comme le suggère cette citation et le document d'où elle est tirée, il s'agit d'une vision qui émerge d'un mode de réflexion fonctionnaliste, élaborée pour pouvoir penser l'État « en général », de façon à être applicable à une cinquantaine d'économies africaines et donc qui ne peut prendre en compte la spécificité historique d'un pays en particulier.

Dans d'autres sources de la Banque Mondiale on retrouve de plus amples développements qui reflètent une reconceptualisation de l'État en fonction d'objectifs économiques précis. Ainsi :

« L'objectif est d'avoir un État plus légitime, transparent et ayant un grand sens de responsabilité et du service national qui puisse assurer les trois principales responsabilités suivantes :

- (i) Tracer la voie pouvant mener à la croissance économique; ...
- (ii) Élargir la participation au processus de développement; ...
- (iii) Reconnecter l'État à la société civile... »¹¹.

Cette conceptualisation essentiellement fonctionnaliste et instrumentale mène à l'idée problématique que des changements organisationnels amèneront par eux mêmes une amélioration

¹⁰ Banque Mondiale, *L'ajustement en Afrique. Réformes, résultats et chemin à parcourir*, 1994, pp. 210-211.

¹¹ Mamadou Dia, «Pour une meilleure gouvernance comme fondement de la réforme de la fonction publique en Afrique au sud du Sahara.» Document technique de la Banque Mondiale n° 225F Série du Département technique Afrique, *Banque Mondiale*, Washington, 1993, p. 32.

de « l'efficacité », d'où l'emphase sur la responsabilisation, la transparence et la *rule of law*. La question qui se pose à partir de cette perspective fonctionnaliste est évidemment, gouvernance et capacité pour faire quoi?

De plus, il s'agit d'une vision très réductionniste des rôles multiples et changeants des interventions étatiques dans l'économie, dont la nature et le degré diffèrent avec le temps et entre pays et que les politiques d'ajustement affectent de façons très diverses.

En gros, ce que je cherche à faire ressortir est une argumentation développée entre autres par Bierstecker¹² et qui suggère que les rôles économiques d'un État, sont multiples : l'État influence, oriente, médiatise, produit, planifie, etc.

Même si l'on parle de processus de « désétatisation » au singulier, les politiques d'ajustement ne s'attaquent pas de façon uniforme à ces rôles divers de l'État. Au contraire, les politiques d'ajustement facilitent la **continuation** et même l'**extension** de certaines formes d'intervention; les rôles d'influence, d'orientation et de médiatisation; elles **redirigent** ou **réorientent** d'autres formes, les rôles de régulation et de redistribution; et elles impliquent un **retrait majeur** dans un domaine, celui de la production. Bierstecker fait bien ressortir l'importance de prendre ces dimensions en compte car ces programmes ont d'importantes conséquences politiques d'une part, pour l'organisation de la production à l'intérieur du pays, et ultimement d'autre part, pour l'insertion du pays dans le marché mondial. A titre d'exemple, ces politiques favorisent l'abandon de certaines stratégies impulsées par l'État (telles que celle de substitution aux importations) en faveur de stratégies qui privilégient l'exportation.

Avant de contraster la position de la Banque Mondiale avec celle de USAID, il mérite d'être souligné que les impacts différenciés des réformes d'ajustement de la Banque Mondiale et du FMI (parfois en augmentant, parfois en réduisant les interventions étatiques) posent un certain nombre d'interrogations concernant les conséquences de la réduction du rôle de l'État dans l'économie dont les trois suivantes.

La complexité des rapports entre secteur public et secteur privé

La réduction du rôle de l'État dans la production pourrait réduire sa capacité et son efficacité à accomplir ses interventions de régulation en faveur du secteur privé, parce qu'il y a souvent une forte interdépendance entre les deux.

Par exemple, le secteur privé peut dépendre de contrats de l'État pour ses activités (on peut citer en exemple les généreuses subventions du Brésil au secteur privé). Par conséquent, les privatisations ne seront pas toujours bienvenues par le secteur privé.

Le secteur privé se tournera peut-être vers un État en mesure d'encourager, de renforcer, de garantir et de subventionner son développement. Par conséquent, comme le suggère Bierstecker, les hypothèses sous-jacentes à l'enthousiasme récent pour les privatisations méritent d'être réévaluées attentivement¹³.

La fragilisation des bases fiscales de l'État

Les recommandations de la Banque Mondiale et du F.M.I. ne sont pas forcément compatibles avec la consolidation des bases fiscales de l'État et dans certains cas pourraient leur nuire.

¹² Thomas J. Bierstecker, « Reducing the Role of the State in the Economy: A Conceptual Exploration of I.M.F. and World Bank Prescriptions », dans *International Studies Quarterly*, Vol. 34, 1990, pp. 477-492.

¹³ T. Bierstecker, *op. cit.*, pp. 489-90.

En particulier, la privatisation d'entreprises publiques efficaces, ainsi que la réduction des droits à l'importation pourraient miner les bases de revenus domestiques du pays.

L'absence d'un système de surveillance et de mise en place d'un système de taxation compatible avec l'économie réformée pourrait avoir des conséquences très sévères à court terme sur les bases fiscales de l'État.

En l'absence d'un système efficace de taxation, les anciens monopoles inefficaces de l'État pourraient bien être remplacés par des monopoles inefficaces privés, sans les effets potentiellement bénéfiques de redistribution régionale qui résultaient des politiques publiques d'achat, d'emploi ou de localisation industrielle¹⁴.

La délégitimation de l'État

Dans la mesure où les programmes de la Banque Mondiale et du F.M.I. sont peu capables ou incapables de mobiliser le secteur privé et à cause de la fragilisation des bases fiscales de l'État, ces programmes pourraient contribuer à la délégitimation de l'État lui-même.

A titre d'illustration, beaucoup des réformes poursuivies par la Banque Mondiale et le F.M.I. pourraient avoir comme conséquence de nuire à la capacité de l'État d'arbitrer effectivement entre factions ou groupes sociaux en conflit dans la société civile, notamment entre la force du travail et ceux qui détiennent des capitaux, à cause de la réorientation ou de la réduction importante des interventions de type redistributif de l'État. Paradoxalement, l'interdiction d'adopter des mesures redistributives, comme cela résulte entre autres de l'abolition de certaines subventions, pourrait rendre plus difficile la tâche de l'État dans la construction des coalitions plus large en faveur de la continuation de ces principales politiques de réforme.

La construction de telles coalitions est cependant indispensable pour le succès et la durabilité des réformes recherchées par la Banque Mondiale et le F.M.I.

Par contraste avec la volonté détaillée ci-dessus, de redéfinir le rôle de l'État, la position de l'USAID en faveur du démembrement des responsabilités et des rôles des États en Afrique est beaucoup plus tranchée et radicale. La position de cette dernière concernant le rôle qu'elle et d'autres bailleurs de fonds doivent jouer dans ce processus est également à la fois beaucoup plus explicite et importante.

Comme fondement à une proposition de réorganisation politique de l'Afrique au Sud du Sahara, préalable à un nouveau paradigme pour le développement africain¹⁵, un responsable du Bureau Africain de USAID détaille les trois éléments suivants :

1) la transmission (« *devolution* ») de responsabilités aux communautés locales : incluant l'éducation de base, la santé, l'infrastructure (routes, eau etc.); les pouvoirs policiers et judiciaires, la législation locale et la gestion de la propriété locale;

¹⁴ Comme le faisait remarquer un économiste tanzanien à la réunion de l'African Studies Association, novembre 1994, Prof. Nguyuru Lipumba « Avec les entreprises publiques il y avait beaucoup de mauvaises allocations de ressources à cause de mauvais systèmes de prix et de tarification. Ce dont nous avons besoin n'est pas un changement de « *ownership* » (contrôle) mais de savoir comment créer un environnement propice à l'établissement d'initiatives entrepreneuriales ».

¹⁵ « New Wine, New Bottles: A New Paradigm for African Development », Jerome Wolgin, présenté lors de la séance « Issues in US Assistance Policies and Programs in Africa », *African Studies Association*, 37e Réunion Annuelle, Toronto, 3-6 novembre 1994.

2) la transmission (« *devolution* ») de responsabilités au secteur privé. Les gouvernements doivent se retirer du « *business of business* », ce qui nécessitera privatisation, déréglementation et abolition des contrôles;

3) l'octroi de responsabilités à de nouvelles unités politiques régionales multi-États. Pour des raisons d'économies d'échelle, celles-ci sont vues comme étant bien placées pour assurer des responsabilités importantes incluant :

- (i) la défense nationale mais axée sur la sécurité intérieure;
- (ii) la politique économique et notamment la mise sur pied d'un cadre légal pour faire respecter les droits de propriété et les contrats;
- (iii) la politique monétaire, basée sur un taux de change flottant, précise-t-on;
- (iv) la gestion et l'approvisionnement de biens publics (communications, transports, électricité, etc.);
- (v) la politique économique internationale basée sur le principe du libre échange;
- (vi) l'éducation spécialisée et la recherche agricole;
- (vii) la politique étrangère.

Concernant les rôles budgétaires, il est proposé que :

« most revenue collection would be the responsibility of local communities from their tax base. Where possible, there would be a heavy reliance on user fees »¹⁶.

« le prélèvement de la plus grande partie des impôts serait de la responsabilité des collectivités locales à partir de leur base fiscale. Là où c'est possible un recours important serait fait à la tarification des services publics » (traduction libre).

Pour ce qui est des revenus des unités régionales, celles-ci proviendraient d'un tarif uniforme et des royautés et taxes minières :

«Regional union revenues would come from two major sources - (1) a uniform tariff and (2) royalties and mining rights for large scale natural resources in the mining sector - oil, bauxite, gold, copper, etc. These royalties would have to be shared with local communities in the resource rich areas »¹⁷.

« Les revenus des unités régionales proviendraient de deux sources principales - 1) un tarif douanier uniforme et 2) les royalties et taxes minières provenant de l'exploitation à grande échelle de ressources naturelles (pétrole, bauxite, or, cuivre, etc.). Ces royalties devraient être partagées avec les communautés locales dans les régions à fortes ressources » (traduction libre).

¹⁶ *Ibid.*, p. 18.

¹⁷ *Ibid.*

Enfin, ce projet de réformes politiques propose avec précision une réorientation des interventions que devront assumer l'USAID et les autres bailleurs de fonds en ce qui concerne :

- le renforcement institutionnel;
- le renforcement de la société civile;
- la décentralisation;
- le transfert de propriété (« *transferring ownership* »)¹⁸;
- et leur rôle pour éviter le renforcement de l'autorité centrale (« *Avoiding Strengthening of Central Authority* »).

Concernant ce dernier point, les liens entre les réformes institutionnelles et la redéfinition du rôle des divers bailleurs de fonds sont très explicites, car le document met clairement la responsabilité sur les bailleurs de fonds pour l'appui qu'ils ont accordé par le passé, aux gouvernements centraux et par conséquent :

« Aid has been ineffective in spurring economic growth in Africa, and the time has come to re-examine its role and efficacy ».

« L'aide n'a pas servi à aiguillonner le développement économique en Afrique et le temps paraît venu de réexaminer son rôle et son efficacité » (traduction libre).

Ainsi, présente-t-on une réorientation dans la rubrique « *Relations with donors* » :

*« At the union level... one can envisage macroeconomic support in the form of technical assistance and most especially in the backing of the local currency. At the community level, new forms of larger associational groups would interact directly with donors and international NGO's, and get financing directly »*¹⁹.

« A l'échelle centrale, (...) on peut envisager un soutien macro-économique sous la forme d'une assistance technique et plus spécialement pour le renforcement de la monnaie locale. A l'échelle locale ou communautaire, de nouvelles formes de groupements associatifs plus importantes devront interagir directement avec les bailleurs et les ONG internationales et obtenir directement leurs financements » (traduction libre).

En conclusion, les préoccupations de la Banque Mondiale, du FMI, de l'USAID et des autres bailleurs de fonds pour *governance*, démocratisation, *capacity building* et l'appropriation du processus de réforme par le pays concerné, (*ownership*) viennent à un moment précis :

1) les conditionnalités de plus en plus lourdes et multiformes sont reconnues comme politiquement et techniquement ingérables;

¹⁸ Ce processus désigne le passage d'une propriété publique ou collective à une propriété privée ou individuelle. Ce processus peut impliquer une réappropriation par les bénéficiaires dont les droits auraient été auparavant nationalisés, mais pas directement une indigénisation.

¹⁹ *Ibid.*, p. 19.

2) les politiques de désétatisation ont échoué.

La préoccupation actuelle pour les dimensions et la faisabilité politiques de l'ajustement semble être une reconnaissance non seulement que le processus d'ajustement, devenu synonyme de « développement », est un processus éminemment politique, mais aussi une reconnaissance par les bailleurs de fonds que le contrôle sur ce processus leur échappe.

La complexité des enjeux actuels qui a amené les organismes de financement internationaux et notamment la Banque Mondiale et le FMI, de plus en plus profondément dans le tissu social et politique des pays où ils interviennent, les met en contradiction avec leur propre charte qui leur interdit de s'immiscer directement dans les politiques domestiques.

D'où les transformations récentes dans les stratégies qui semblent signaler un éloignement des politiques de désétatisation et expliqueraient au moins en partie la nouvelle emphase sur *governance* et *capacity building*. D'où l'importance de voir de près la redéfinition actuelle des rapports entre divers bailleurs de fonds et le rôle de l'assistance technique dans le cadre des réformes institutionnelles.

La situation actuelle qui est en fait en pleine redéfinition, recouvre des questions toujours sans réponse et pose plus clairement que jamais les difficultés de vouloir penser et mettre en oeuvre de l'extérieur, des politiques de croissance, de développement et de réforme de l'État.

Pour illustrer ceci, je conclurai avec trois questions à titre d'illustration de domaines non résolus sur lesquelles devront porter les débats à venir :

1) Quel est le rapport entre *governance* et *capacity building*?

S'il n'y a pas d'amélioration du côté du « bon gouvernement », à quoi servirait l'amélioration des capacités institutionnelles?

2) Quel est le rapport présumé par les divers bailleurs de fonds entre gouvernance et la relance économique?

3) Enfin, l'échec de la conditionnalité illustre éloquemment qu'il ne peut y avoir de réformes réussies sans réappropriation du processus et appropriation qui repose sur un consensus interne. Cependant, il ne peut pas avoir de réappropriation si le choix des stratégies finançables est défini à l'avance. En d'autres termes, il ne peut y avoir **appropriation** si les options sont décidées d'avance.

Quelle garantie y a-t-il qu'un pays qui propose des politiques qui remettent en cause une intégration passive au marché mondial et qui cherche plutôt à poursuivre une stratégie nationale cohérente, comme l'a fait la Corée du Sud par exemple, recevra aussi un appui financier?

Il s'agit là de quelques interrogations qui cherchent à illustrer le caractère non-résolu des propositions actuelles et qui identifient bien le problème de fond - l'impossibilité de gérer l'ajustement et les réformes institutionnelles et économiques proposées de l'extérieur, et l'importance que les débats autour d'enjeux actuels aussi importants que ceux de la restructuration de l'État, soient réappropriés par les pays concernés.