

Débats actuels sur la reconceptualisation de l'État par les organismes de financement multilatéraux et l'USAID*

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 les 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 méritent (4).

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 antiétatiste de l'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 clai-

* United States Agency for International Development.

(1) Banque mondiale, *L'ajustement en Afrique : réformes, résultats et le chemin à parcourir*, 1994, pp. 257-258.

(2) World Bank, *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Development, A Long-Term Perspective*. Washington, World Bank, 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 hauts placés à la Banque mondiale considèrent de la plus grande importance : Elliot Berg, « Rethinking Technical Cooperation. Reforms for Capacity Building in Africa », Regional Bureau for Africa, *United Nations Development 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 certaines « *responsibilities* » : les 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 organisations* » (entreprises privées, organes semi-publics, 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* » (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, davantage d'esprit d'entreprise, une réponse positive de l'offre et une productivité accrue grâce à la spécialisation) (p. 270).

rement 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, ACIDI (Association canadienne de développement international), ODA (Overseas Development Administration) pour qui l'ordre du jour « démocratique-libéral » permettait de renouer avec une base politique interne 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 la « *governance* » (le bon gouvernement) : responsabilisation, information, transparence et « *rule of law* » (qu'on peut rapprocher de l'expression : 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 et mesurée et évite le piège de préconiser telle ou telle forme de gouvernement comme préalable à la « *good governance* ». Comme le note un analyste britannique dans un numéro de la revue de l'Institute 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 vingt-deux personnes de la Banque mondiale pendant deux ans (5).

Le document qui en résulte est, selon cet interprète, le plus important actuellement dans le débat sur la « *good governance* ». Il 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 comme « *la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays* » (6).

Le document fait une distinction entre trois aspects de la « *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

(5) M. Moore, « Declining to Learn from the East ? The World Bank on "Governance and Development" », *IDS Bulletin*, vol. 24, n° 1, 1993, pp. 39-49.

(6) « *As the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development* », *ibid.*, p. 39.

de mettre en œuvre 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 les domaines qui touchent directement la gestion économique et les politiques économiques.

Tout en présentant de nombreuses nuances, le document de 1992 de la Banque mondiale est organisé autour de quatre dimensions de la « *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 : « *La governance est très clairement un produit idéologique qui reflète la doctrine socio-politique anglo-américaine libérale/pluraliste qui domine actuellement* » (7).

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 :

« *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 est contredit par un grand nombre de témoignages venant de nombreuses parties du monde* » (8).

Plus spécifiquement, Moore met en question l'hypothèse de la Banque mondiale selon laquelle les marchés ont besoin d'un cadre juridique pour assurer leur bon fonctionnement : « *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* » (9).

(7) « *Governance* » is very much an ideological product, and one that reflects currently dominant Anglo-American/liberal/pluralist socio-political doctrine », *ibid.*, p. 41.

(8) « *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 », *ibid.*, p. 45.

(9) « *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* », *ibid.*

Et pour illustrer ceci, Moore 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. C'est un point important dans la mise en œuvre des politiques d'ajustement et de redressement préconisées par la Banque mondiale.

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

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

Quelle est la conception de l'État sous-jacente aux réformes institutionnelles proposées et quelle 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 :

« 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 droits de douane 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).

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 des responsabilités et de l'intérêt public qui puisse assurer les trois actions suivantes :

- tracer la voie pouvant mener à la croissance économique ;*
- élargir la participation au processus de développement ;*
- reconnecter l'État à la société civile... » (11).*

Cette conception essentiellement fonctionnaliste et instrumentale mène à l'idée problématique que des changements organisationnels amèneront par eux-mêmes une amélioration de « l'efficacité », d'où l'insistance 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 Bierstecker (12) 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 de l'État. Au contraire, les politiques d'ajustement facilitent la continuation et même l'extension de certaines for-

(10) Banque mondiale, *L'ajustement en Afrique*, op. cit., pp. 210-211.

(11) M. 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° 225 F, Série du Département

technique Afrique, Banque mondiale, Washington, 1993, p. 32.

(12) T.-J. Bierstecker, « Reducing the Role of the State in the Economy : A Conceptual Exploration of IMF and World Bank Prescriptions », *International Studies Quarterly*, vol. 34, 1990, pp. 477-492.

mes d'intervention ; les rôles d'influence, d'orientation et de médiatisation ; elles redirigent ou réorientent d'autres formes, ainsi que 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 l'USAID, il faut souligner que les impacts différenciés des réformes d'ajustement de la Banque mondiale et du FMI (parfois en augmentant, parfois en réduisant les interventions étatiques) soulèvent 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 par les privatisations méritent d'être réévaluées attentivement (13).

— *La fragilisation des bases fiscales de l'État*

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

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.

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

L'absence 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 industrielle (14).

— *La délégitimisation de l'État*

Dans la mesure où les programmes de la Banque mondiale et du FMI 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 délégitimisation de l'État lui-même.

À titre d'illustration, de nombreuses réformes poursuivies par la Banque mondiale et le FMI 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 larges 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 FMI.

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 africain (15), un responsable

(14) Comme le faisait remarquer un économiste tanzanien à la réunion de l'African Studies Association, en novembre 1994, le professeur Ngyuru 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 propriété 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, 37^e réunion annuelle, Toronto, 3-6 novembre 1994.

du bureau Afrique de l'USAID détaille les trois éléments suivants :

- le transfert (« *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 ;
- le transfert (« *devolution* ») de responsabilités au secteur privé. Les gouvernements doivent se retirer du « *business of business* », ce qui nécessitera privatisation, déréglementation et abolition des contrôles ;
- 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 : la défense nationale axée sur la sécurité intérieure ; la politique économique et notamment la mise sur pied d'un cadre légal pour faire respecter les droits de propriété et les contrats ; la politique monétaire, basée sur un taux de change flottant, précise-t-on ; la gestion et l'approvisionnement des biens publics (communications, transports, électricité, etc.) ; la politique économique internationale basée sur le principe du libre échange ; l'éducation spécialisée et la recherche agricole ; la politique étrangère.

Concernant les rôles budgétaires, il est proposé que :

« ... le prélèvement de la plus grande partie des impôts soit 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 » (16).

Pour ce qui est des revenus des unités régionales, ceux-ci proviendraient d'une taxe uniforme, des royalties et des taxes minières :

« Les revenus des unités régionales proviendraient de deux sources principales. 1) un droit de douane 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 » (17).

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 ;

(16) « *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* », *ibid.*, p. 18.

(17) « *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 », *ibidem*, p. 18.

- 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. 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 : « *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.* »

Ainsi présente-t-on une orientation dans la rubrique : « *Relations with donors* » : « *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* » (19).

Les préoccupations de la Banque mondiale, du FMI, de l'USAID et des autres bailleurs de fonds en matière de « *governance* », démocratisation, « *capacity building* » et d'appropriation (« *ownership* ») du processus de réforme par le pays concerné, viennent donc au moment précis où les conditionnalités de plus en plus lourdes et multiformes sont reconnues comme politiquement et techniquement ingérables, où les politiques de désétatisation ont échoué.

La préoccupation actuelle pour les dimensions et la faisabilité politiques de l'ajustement opère comme une reconnaissance par les bailleurs de fonds du caractère éminemment politique de l'ajustement et de la perte de contrôle du processus.

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 nationales.

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 insistance sur la « *gover-*

(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) « *Aid has been ineffective in spurring economic growth in Africa, and the time has*

come to re-examine its role and efficacy. » « *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* », *ibid.*, p. 19.

nance » et le développement institutionnel. 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, de redéfinition, recouvre des questions toujours sans réponse et pose plus clairement que jamais les difficultés de vouloir penser et mettre en œuvre de l'extérieur des politiques de croissance, de développement et de réforme de l'État.

Je conclurai avec trois thèses pour illustrer cette interrogation.

— Quel est le rapport entre « *gouvernance* » et développement institutionnel ?

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

— Quel est le rapport présumé par les divers bailleurs de fonds entre la *governance* et la relance économique ?

— 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. Il ne peut pas y avoir cependant de réappropriation si le choix des stratégies financières 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 pour qu'un pays qui propose des politiques remettant 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, reçoive 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'urgence du rapatriement des débats par les pays concernés.

Bonnie CAMPBELL

Université du Québec à Montréal,
Département de science politique