Document généré le 8 juil. 2025 03:44

**Revue québécoise de droit international**
**Quebec Journal of International Law**
**Revista quebequense de derecho internacional**

# LA BANQUE MONDIALE PRÔNE UN ÉTAT EFFICACE : POUR FAIRE QUOI ?

## A propos de L'ÉTAT DANS UN MONDE EN MUTATION, Rapport sur le Développement dans le Monde 1997 de la Banque mondiale

Bonnie Campbell

Volume 10, 1997

URI : https://id.erudit.org/iderudit/1100732ar
DOI : https://doi.org/10.7202/1100732ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (imprimé)
2561-6994 (numérique)

Découvrir la revue

Citer ce document

Campbell, B. (1997). LA BANQUE MONDIALE PRÔNE UN ÉTAT EFFICACE : POUR FAIRE QUOI ? A propos de L'ÉTAT DANS UN MONDE EN MUTATION, Rapport sur le Développement dans le Monde 1997 de la Banque mondiale. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, *10*, 189–199. https://doi.org/10.7202/1100732ar

Tous droits réservés © Société québécoise de droit international, 1997

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

# LA BANQUE MONDIALE PRÔNE UN ÉTAT EFFICACE: POUR FAIRE QUOI ?

**A propos de L'ÉTAT DANS UN MONDE EN MUTATION, Rapport sur le Développement dans le Monde 1997 de la Banque mondiale**

*Par Bonnie Campbell*[*]

Certains chroniqueurs de la presse internationale ont accueilli le dernier *Rapport sur le Développement dans le Monde* paru en juin 1997[1] comme signalant une modification majeure et même une « volte-face » par rapport aux politiques poursuivies par cette institution au cours des années quatre-vingt et jusqu'à maintenant :

> In an astonishing volte-face, the World Bank in Washington has abandoned its long-running support for minimal government in favour of a new model based on a strong and vigorous state. (« Dans une volte-face étonnante, la Banque mondiale à Washington a abandonné son appui de longue date en faveur d'un gouvernement minimal pour privilégier un nouveau modèle basé sur un État fort et vigoureux ». [Notre traduction][2]).

Est-ce à dire que la Banque mondiale se serait distanciée de son modèle néoclassique qui privilégie les forces du marché pour se rapprocher d'un modèle plus « redistributif » où des considérations sociales seraient plus au centre qu'en marge du projet économique ? Rien ne semble plus éloigné de la réalité.

Au contraire, ce *Rapport* met en évidence :

- La reconnaissance par la Banque mondiale, contrairement à ses prises de positions antérieures, que certaines formes d'intervention étatique sont en fait essentielles pour la mise en place du modèle néoclassique que l'institution a toujours cherché à promouvoir.

- La nécessité de trouver de nouvelles bases de légitimité politique internes dans les pays où interviennent les bailleurs de fonds multilatéraux pour stabiliser les réformes économiques impopulaires introduites depuis plus de 15 ans.

---

[*] Professeure, Département de Science Politique, Université du Québec à Montréal.

[1] Banque mondiale, *L'État dans un monde en mutation*, Rapport sur le développement dans le Monde, Washington, Banque mondiale, 1997.

[2] C. Denny, « World Bank in Surprise Policy U-Turn » *Manchester Gardian Weekly* (6 juillet 1997) 17.

- L'ambiguïté complète de la position actuelle de la Banque mondiale qui occupe de plein pied le terrain de « l'engineering politique » - terrain qui lui est pourtant interdit par ses propres statuts.

Mais pourquoi ce *Rapport* maintenant ?

Les préoccupations récentes de la Banque mondiale pour la question des réformes institutionnelles, de l'État et de manière plus générale, pour la « bonne gouvernance » surviennent à un moment précis. Elles semblent être une reconnaissance non seulement du fait que le processus « d'ajustement » demandé aux pays endettés, devenu synonyme de « développement », est un processus éminemment politique, mais aussi, de la part des bailleurs de fonds, que le contrôle de ce processus leur échappe. À cet égard :

> (1) les conditionnalités de plus en plus lourdes et multiformes imposées aux pays endettés sont reconnues comme politiquement et techniquement ingérables;
>
> (2) les politiques de désétatisation commencent à révéler leurs limites et à être désavouées, du moins sous leur forme initiale.

Ainsi, et comme le *Rapport de la Banque mondiale sur l'Afrique de 1994*[3] le précisait, la réforme des institutions est considérée maintenant comme une précondition pour garantir le succès des réformes économiques :

> Le succès de ces réformes [d'ajustement structurel] suppose une transformation radicale du rôle de l'État, qui n'ira pas sans difficultés dans le contexte africain, caractérisé par la faiblesse des institutions et, souvent, par une très vive résistance politique[4].

Si l'on s'arrête un instant sur le véhicule des réformes, les politiques d'ajustement structurel, il peut être démontré que ce qui, au départ, avait été présenté comme une série de mesures techniques de court et moyen terme de stabilisation et d'ajustement, puis de « désétatisation », recouvrait dès le départ des implications politiques majeures, à plus long terme, pour les choix de stratégies de développement du pays.

À cet égard, comme le faisait remarquer dès 1990 le politicologue américain Thomas Biersteker[5], les politiques d'ajustement affectent les rôles de l'État de diverses façons et ceci est lourd de conséquences quant à la création des conditions nécessaires à une relance économique. Même si l'on parle du processus de « désétatisation » au singulier, les politiques d'ajustement ne s'attaquent pas de façon uniforme aux divers rôles de l'État. Au contraire, les politiques d'ajustement facilitent la continuation et même l'extension de certaines formes d'intervention : celles qui

---

[3] Banque mondiale, *Rapport de la banque mondiale sur les politiques de développement; L'ajustement en Afrique; Réformes, résultats, et chemin à parcourir*, Banque mondiale, Washington, 1994, 327 pp.

[4] *Ibid.* aux pp. 257-258.

[5] T.J. Biersteker, « Reducing the Role of the State in the Economy: A Conceptual Exploration of I.M.F. and World Bank Prescriptions » (1990) 34 International Studies Quarterly 477.

permettent d'influencer, d'orienter, et de médiatiser ; elles redirigent ou réorientent d'autres formes : celles qui ont trait à la régulation et la redistribution ; elles impliquent un retrait majeur dans d'autres domaines, ceux de la production et de la planification.

Loin d'être politiquement neutres et de jouer un rôle d'efficacité technique comme on le suggère, ces programmes ont été conçus et continuent à être conçus de façon à orienter les interventions de l'État de manière à délaisser certaines stratégies de développement. Comme il est bien connu, ce sont les stratégies non-orientées vers l'exportation et celles qui favorisent des mesures redistributives et des réformes sociales qui sont remises en cause par le processus d'ajustement et de désétatisation.

Cependant, et comme certains observateurs l'avaient relevé il y a plusieurs années, le désengagement de l'État de l'économie préconisé par les bailleurs de fonds multilatéraux comportait de sérieuses conséquences potentiellement négatives pour la relance économique. À titre d'exemple, il avait été noté que 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 secteurs public et privé. De plus, certaines recommandations (privatisations d'entreprises publiques efficaces) pourraient nuire à la consolidation des bases fiscales de l'État et potentiellement contribuer à leur fragilisation. Enfin, dans la mesure où les programmes de la Banque mondiale sont peu ou incapables de mobiliser le secteur privé (comme c'est le cas en Afrique) et à cause de la fragilisation des bases fiscales de l'État, ces programmes pourraient contribuer à la déligitimisation de l'État lui-même.

Paradoxalement, l'interdiction d'adopter des mesures redistributives, comme l'avaient fait remarquer ces observateurs, pourrait rendre plus difficile la tâche de l'État dans la construction de coalitions plus larges en faveur de la continuation des principales politiques de réformes. La construction de telles coalitions est cependant indispensable pour le succès et la durabilité des réformes recherchées par la Banque mondiale.

C'est précisément à ce type de contradictions et critiques que le *Rapport sur le développement dans le Monde de 1997* semble vouloir répondre. Mais c'est en vain que le lecteur ou la lectrice chercheront dans une longue bibliographie de 18 pages[6], les références aux écrits des auteurs qui ont formulé ces critiques, notamment aux États-Unis, depuis un bon nombre d'années. Leur faute : ne pas partager ou du moins, pas avec la même foi que les auteurs du *Rapport*, le paradigme néoclassique.

Que propose le *Rapport sur le Développement dans le Monde de 1997* ? Le Sommaire précise son objet[7] :

> Le présent rapport propose [...] *un cadre général pour aborder le problème de l'efficacité de l'État.* Il indique plusieurs façons de surmonter

---

[6] Voir *supra* note 1, Notice bibliographique, aux pp. 199 à 217.

[7] *Ibid.*, sommaire, à la p. 3.

> l'écart croissant entre les demandes adressées à l'État et sa capacité d'y répondre. La solution consiste notamment à faire accepter à la societé une redéfinition des attributions de l'État, fondée sur des choix stratégiques des actions d'intérêt collectif qu'il doit s'efforcer de promouvoir et sur un effort accru pour alléger sa charge, en associant les citoyens et la collectivité à la fourniture des biens publics essentiels .

Ainsi, la préoccupation de ce Rapport de rendre l'État *plus efficace* est on ne peut plus centrale.

Ce message se traduit par une stratégie élaborée en deux temps :

Le premier volet consiste *à adapter le rôle de l'État à sa capacité d'action.* À cette étape « l'État doit tout d'abord consacrer les capacités dont il dispose à l'éxécution des missions qu'il peut et doit assumer »[8].

Le deuxième volet de la stratégie consiste *à accroître la capacité de l'État en revivifiant les institutions.*

Mais adapter et accroître le capacité de l'État *pour faire quoi* ?

Le rôle de l'État tel que conceptualisé par le *Rapport 1997* est formulé comme suit : «la fourniture de biens et services - et l'établissement des règles et des institutions - qui permettent aux marchés de prospérer et à chacun de vivre mieux »[9].

Le Rapport précise cinq tâches fondamentales « *au coeur de la fonction de l'État* » :

i) Mise en place des bases d'un régime de droit ;

ii) Application de politiques ne créant pas de distorsions, et notamment celles visant à maintenir la stabilité macroéconomique ;

iii) Investissement dans les services sociaux de base et les infrastructures ;

iv) Protection des plus vulnérables ;

v) Protection de l'environnement[10].

Cette conceptualisation de l'État émane d'une tradition nord-américaine bien particulière qui postule que « tout système politique a la même fonction » et parfois selon certaines variantes, la même structure. Ceci permet de les comparer selon leur degré de différenciation et donc de maturité sur le plan politique et surtout, ouvre la possibilité aux théoriciens de ces courants de prescrire les structures, changements et règlements nécessaires pour assurer la stabilité et la persistance du système politique. La question qui préoccupe cette approche de science politique fonctionnaliste ou structuro-fonctionnaliste sera *comment* durer mais jamais pourquoi ? Pour qui ? À quelles conditions ?

---

[8] *Ibid.* à la p. 3.
[9] *Ibid.* à la p. 1.
[10] *Ibid.* à la p. 4.

Si l'on revient au *Rapport 1997*, ce document véhicule non seulement une notion très particulière de l'État, de son rôle, de son évolution souhaitable, de son bon fonctionnement, mais aussi une conceptualisation précise des rapports État-marché. Sans pouvoir traiter ce vaste sujet en détail, nous dégagerons quelques grandes lignes concernant chacun de ces points.

Pour ce qui est de son rôle, la mission première de l'État est la création des bases institutionnelles nécessaires au marché. Ainsi, il s'agit d'une notion non seulement fonctionnaliste mais instrumentaliste de l'État qui présuppose une finalité, qui sera elle aussi bien définie, tout comme la prescription des moyens pour l'atteindre.

De plus, le *Rapport* est en mesure de préciser l'évolution et le fonctionnement qu'il prévoit pour l'État. Les arrangements institutionnels évolueront et deviendront plus complexes avec la maturation de l'économie et à mesure que les pays seront de plus en plus intégrés au marché mondial.

Selon le même document, il y aurait une correspondance entre la création et la consolidation d'institutions efficaces (instances gouvernementales et publiques), le renforcement des droits à la propriété - car il s'agit bien de cela lorsqu'il est question de la *mise en place des bases d'un régime de droit*, la tâche première de l'État selon le *Rapport* - et le bon fonctionnement du marché. Les principes de bonne gestion applicables aux entreprises, le sont également à la gestion de la chose publique dont la finalité première est de promouvoir celles-ci. Cette hypothèse est lourde de conséquences. Sur le plan conceptuel elle sert de justification à l'élaboration de tout un corpus sur l'État contenu dans ce *Rapport*, qui illustre l'application de méthodes économiques à l'étude du champ politique. Sur le plan prescriptif, elle nous amène au coeur de l'enjeu central : la conceptualisation des rapports État-marché.

Cette conceptualisation est en large mesure une réflexion du paradigme néoclassique qui est à l'origine et a orienté une grande partie de la réflexion et des stratégies de la Banque mondiale depuis le début des années quatre-vingt. En gros, cette vision voit les marchés et le secteur privé d'une part, et les États d'autre part, comme des entités qui se concurrencent pour occuper la même sphère d'activités économiques. Ainsi, le retrait de l'État à la fois de ses fonctions de propriétaire d'industries, d'institutions financières, et des agences de commercialisation, et de ses fonctions de régulation du commerce, de l'industrie, du crédit agricole et de l'investissement étranger, permettrait aux forces du marché d'agir plus librement afin d'égaliser l'offre et la demande, de manière à envoyer des signaux appropriés au secteur privé, afin qu'il puisse prendre de façon optimale des décisions de production et d'investissement. Les arguments économiques qui sous-tendent cette position mettent en avant l'échec passé de l'État dans la création d'un système approprié d'incitations afin que l'économie puisse fonctionner efficacement. C'est à partir de cette perception et c'est dans ce sens que l'on peut comprendre la deuxième fonction de l'État mentionné ci-haut : *Application de politiques ne créant pas de distorsions*. Par le passé, ceci a impliqué l'introduction de mesures correctives telles que des privatisations et des politiques très importantes de dérèglementation, recommandées à

partir de la conviction que le libre fonctionnement du marché serait propice à une utilisation plus efficace des ressources rares, notamment dans les pays pauvres[11].

La conceptualisation essentiellement fonctionnaliste et instrumentaliste de l'État présente dans le *Rapport* mène à l'idée problématique que des changements organisationnels, de nature technique, amèneront par eux-mêmes une amélioration de « l'efficacité » ( d'où l'emphase sur l'adaptation et l'accroissement de la capacité d'action de l'État). La question qui se pose à partir de cette perception fonctionnaliste et tout au long de ce *Rapport* est évidemment: plus efficace *dans quel but* ?

Dans le *Rapport 1997*, la Banque mondiale prétend renouveler sa position concernant la répartition appropriée des tâches entre le marché et l'État. Après une période où l'institution préconisait le retrait de l'État : « [...] nous sommes en train de constater que le marché et l'État sont complémentaires, puisqu'il incombe au second de mettre en place les bases institutionnelles nécessaires au fonctionnement du premier »[12].

Mais attention ! S'agit-il réellement d'une « volte-face étonnante » par rapport au modèle de développement que la Banque mondiale cherche à promouvoir ?

Assurément non ! Il s'agit de rendre le « market-oriented model » plus efficace et surtout politiquement plus stable. En preuve, on peut citer la surprenante enquête spéciale menée aux fins du document dans le but de valider les tâches fondamentales (« core functions ») qui reviennent selon le *Rapport* à l'État. Cette enquête n'a pas été menée auprès des organisations communautaires, ni des organisations professionnelles de la santé, de l'éducation ou de culture, des travailleurs des secteurs public et privé, des sans-emploi, ni des élus, pour ne mentionner que ceux-ci, mais *auprès des entreprises des secteurs structurés et non structurés* de 69 pays afin de savoir si « l'État s'acquitte médiocrement de missions aussi essentielles que l'ordre public, la protection de la propriété et l'application des règles et des politiques de façon générale ». L'encadré 2[13], dans lequel sont présentés les résultats de l'enquête, précise également : « il existe une étroite corrélation entre la note de crédibilité et les taux de croissance et d'investissement, une fois neutralisés les effets de revenus, de l'éducation et des distorsions dues aux politiques ». Clairement, la conclusion retenue de cette enquête à l'effet que dans certaines régions « les bases institutionnelles nécessaires au développement du marché n'existent pas »[14] est présentée pour légitimer des prescriptions en faveur d'une conception instrumentaliste de l'État comme promoteur avant toute autre fonction d'une certaine forme de croissance économique.

---

[11] P. Mosley, J. Harrigan et J. Toye, *Aid and Power. The World Bank and Policy-based Lending, Analysis and policy proposals*, Vol. 1, Londres, Routledge, 1991. Sur l'émergence et l'impact de la pensée néo-libérale sur la Banque mondiale, voir en particulier Chapitre 1 aux pp. 3-26.

[12] Voir *supra* note 1, sommaire, à la p. 4.

[13] *Ibid.*, « Encadré 2 : Crédibilité, investissement et croissance » à la p. 5.

[14] *Ibid.*, sommaire, à la p. 4.

Cependant, quelque chose a changé : la nécessité de mieux légitimiser politiquement ce modèle. Tandis que dans les années quatre-vingt, les protagonistes véhiculant une conception néolibérale du rôle de l'État, qu'ils soient « hard » ou « softliners » sur les questions d'équité sociale, se ralliaient autour d'un certain consensus pour ce qui est des politiques économiques et de la nécessité du retrait de l'État, l'introduction prolongée des mesures économiques a entraîné des conséquences telles, à la fois sociales et politiques, qu'il est devenu nécessaire de réagir à la nouvelle situation en stabilisant le modèle. En d'autres termes, plus la Banque mondiale prenait la responsabilité de mesures globales, plus elle s'exposait aux critiques qui s'élevaient contre les inégalités croissantes et le cadre répressif à l'intérieur duquel ces mesures devaient être introduites. À cet égard, et faisant suite aux mesures de « désétatisation » desquelles la Banque se distanciera de plus en plus au début des années quatre-vingt dix, le *Rapport* 1997 fournit le cadre indispensable pour déterminer les termes et les paramètres à l'intérieur desquels devront se dérouler les débats sur le rôle de l'État et surtout, pour en tracer les limites.

Toutefois, ceux qui cherchent dans le *Rapport* une analyse sur la mission sociale de l'État, pourtant reconnue comme un élément indispensable à la construction et à la reproduction des bases du pouvoir, de l'ordre public et de la cohésion sociale et nationale, chercheront en vain. L'inclusion d'un chapitre intitulé « Mettre en place des bases économiques et sociales »[15] répond visiblement plus à des préoccupations de conserver une stabilité politique et sociale comme condition nécessaire à l'investissement, qu'à des préoccupations de justice sociale et d'équité qui reposent sur l'existence de droits sociaux et économiques.

À titre d'illustration, le Tableau 1.1 «Fonctions de l'État »[16] est très instructif. Trois-quarts du tableau présentent dans les colonnes de gauche les fonctions : « Pour remédier aux dysfonctionnements des marchés » et dans une petite colonne séparée, à droite, se trouve la fonction intitulée : « Pour assurer l'équité sociale ».

Ici, les hypothèses apparaissent graphiquement :

(1) Le rôle redistributif de l'État se situe de manière distincte, en marge, en position secondaire et même subordonnée à la fonction principale qui est, sans conteste, la promotion du secteur privé.

(2) Le rôle redistributif de l'État est perçu comme étant conditionnel à sa capacité d'action. Comme l'illustre le tableau, une progression des types d'interventions est recommandée en fonction de la manière dont un État se montre en mesure de s'acquitter d'abord de ses fonctions économiques de base.

Comme il sera précisé dans le chapitre à cet égard :

---

[15] *Ibid.*, Deuxième partie, adapter l'État à sa capacité d'action, 3e chapitre : mettre en place les bases économiques et sociales solides, à la p. 47.

[16] *Ibid.*, L'Évolution du rôle de l'État, tableau 1.1, Fonctions de l'État, à la p. 30.

> [...] il est crucial d'établir un ordre de priorité [...]. [D]ans trop de pays, l'État ne fournit toujours pas l'ensemble des biens et services publics essentiels, c'est-à-dire les fondements d'un régime de droit, un environnement macroéconomique stable, des services élémentaires de santé publique, un enseignement primaire pour tous, une infrastructure de transport adéquate et un filet de protection sociale minimum. En revanche, l'État fournit toute une gamme de biens et services que les marchés privés pourraient assurer à sa place. Il est donc urgent de recentrer l'État sur ses missions essentielles, en particulier dans les pays qui ont une capacité institutionnelle limitée.[17]

Pour ce qui est des moyens préconisés, on mentionne entre autres l'utilisation judicieuse des marchés privés et le recours au secteur associatif. De plus : «Une croissance impulsée par le marché et entretenue par un régime d'incitations porteur est un élément fondamental »[18]. Cependant : « Dans les pays à capacité institutionnelle limitée, l'une des toutes premières priorités devrait être de chercher à recourir aux marchés et de faire participer les entreprises privées et d'autres partenaires non publics à la fourniture des services»[19].

Les passages du *Rapport* sur une redistribution sociale en marge d'un projet économique plutôt que partie intégrale et centrale de sa conceptualisation ne sont pas sans rappeler les débats autour des « dimensions sociales de l'ajustement » (DSA). Car ce fut dans le même sens, pour mitiger les conséquences sociales les plus criantes des mesures déflationnistes que les différentes générations de dimensions sociales furent introduites à partir de 1987.

Dans la mesure où les programmes d'ajustement structurel (PAS) cherchent à construire sur le plan interne un ensemble de relations économiques et sociales répondant aux critères internationaux en matière de productivité, rentabilité du capital et compétitivité, ils procèdent à une redistribution directe des revenus : « Elles [les mesures d'ajustement] affectent nécessairement la situation de certaines catégories sociales par rapport à d'autres »[20].

Introduites comme un ajout à la stratégie de croissance contenue dans les PAS, les DSA, comme les réflexions du *Rapport 1997* sur la redistribution sociale, représentent plus une justification des programmes économiques qu'elles accompagnent, qu'une remise en cause de leur conceptualisation. Ainsi, cette manière d'aborder la question de la redistribution sociale masque un problème de fond : la conceptualisation du problème de la lutte contre la pauvreté. Dans la mesure où la pauvreté renvoie à un mode particulier de régulation sociale et politique sélectif, il s'agit en fait d'un problème de lutte pour la redistribution du pouvoir et donc d'un problème éminemment politique.

---

[17] *Ibid.* à la p. 68.
[18] *Ibid.*
[19] *Ibid.* aux pp. 68-69.
[20] M.-F. L'Hériteau, « Endettement et ajustement structurel: la nouvelle canonnière » (1982) Vol. XXVIII, no 91, Revue Tiers-Monde à la p. 543.

En présentant le problème de la réforme de l'État et des institutions publiques sous un angle technique, comme l'illustre l'emphase centrale dans « L'État dans un monde en mutation » sur le concept d'efficacité, le *Rapport 1997* évite que soit posée la question du *contrôle* sur le processus de croissance économique et plus généralement sur le processus de développement : Qui le contrôle ? En fonction de quelles finalités ? Et en faveur de quels intérêts ?

Même si les auteurs se défendent d'emprunter un terrain politique ou idéologique en mettant l'emphase sur des moyens pour renforcer l'efficacité de l'État, le processus de reconceptualisation de l'État a des conséquences qui dépassent de loin des préoccupations d'ordre technique et de bonne gestion administrative. Plus précisément, les recommandations du *Rapport* véhiculent implicitement un projet politique dont le contenu mérite d'être examiné attentivement. Déjà, à la fin des années quatre-vingt certains observateurs dont Björn Beckman, suggéraient que les restructurations de l'État avaient comme objectif de rendre celui-ci plus propice à l'introduction du libéralisme politique, à l'adaptation des forces du marché à l'échelle internationale. Sur le plan interne, ces réformes étatiques devaient contribuer à la stimulation des potentiels entrepreneuriaux de la société[21].

Tout comme Beckman le soutenait à la fin des années quatre-vingt, il peut être démontré que les réformes proposées dans le *Rapport 1997* représentent une tentative pour trouver des bases alternatives de légitimité interne, notamment face aux résistances populaires et nationales, à l'endroit des stratégies de réformes économiques préconisées par les Institutions de Bretton Woods. Car, dans la mesure où les stratégies de relance économique préconisées s'attaquent aux modes de régulation politique et aux schémas de redistribution antérieurs, ces réformes provoquent une crise des capacités politiques des États, crise qui, par la même occasion est une crise d'hégémonie idéologique, notamment de la légitimité des stratégies de réformes économiques.

Comment propose-t-on de construire des bases alternatives de légitimité ?

Si à la fin des années quatre-vingt, un effort concerté de réflexion a émergé autour de la « faisabilité politique », au début des années quatre-vingt-dix, le projet de reconceptualisation de l'État a été systématisé et approfondi notamment dans les travaux de 1992 et 1994 de la Banque mondiale sur la « Gouvernance ». Dans ces travaux il n'est plus question simplement d'un « empowerment » mais de l'accession et surtout de la « participation » au pouvoir. En 1997, dans le *Rapport sur le développement dans le monde*, on voit se prolonger cette même réflexion sur la construction de légitimité politique en faveur des réformes proposées. Ainsi, on peut lire :

> Il apparaît de plus en plus clairement que les programmes publics donnent de meilleurs résultats lorsqu'ils sont exécutés avec la participation des

[21] B. Beckman, « Empowerment or Repression? The World Bank and the Politics of African Adjustment » dans P. Gibbon, Y. Bangura, A. Ofstad, dir., *Authoritarianism, Democracy and Adjustment. The Politics of Economic Reform in Africa*, Uppsala, Scandinavian Institute of African Studies, 1992.

> futurs bénéficiaires et lorsqu'ils exploitent le potentiel associatif de la collectivité. Cela facilite leur éxécution, se traduit par des résultats plus durables et permet une meilleure information en retour .[22]

Pour ce qui est de la notion de participation, le *Rapport* soutient :

> Élargir la participation à la formulation et à la fourniture de ces biens et de ces services, dans le cadre de partenariats entre l'administration, les entreprises et les organisations de citoyens peut aussi se traduire par une amélioration des prestations[23].

Le concept de participation a ici un sens précis, celui de l'articulation de préférences ou de demandes. En science politique, cette conception renvoie à une vision libérale-pluraliste de l'exercice du pouvoir où la participation est une condition nécessaire à la compétition à la base de la démocratie libérale pour qui ce qui importe est la rotation des élites.

C'est donc dans un sens technique et fonctionnel, assimilé par le *Rapport* à « des mécanismes de consultation »[24], que la notion de participation fait référence à :

- un moyen pour obtenir un appui local et une coopération locale ;
- un moyen pour asseoir une légitimité populaire mais légitimité pour ceux qui introduisent et non pas ceux qui résistent ou qui s'opposent aux réformes institutionnelles et politiques.

Cette notion restreinte, managérialiste et fonctionnaliste de la participation nous amène au coeur du problème - celui de la conceptualisation particulière de l'exercice du pouvoir présente dans le *Rapport de 1997*.

En contradiction avec ses propres statuts qui lui interdisent d'emprunter le terrain politique et en s'éloignant des réaffirmations de prudence présentes encore dans ses documents de 1992 et 1994 sur la Gouvernance à l'effet qu'elle n'aborderait pas les dimensions politiques des différents aspects de celle-ci, dans le *Rapport de 1997*, la Banque mondiale occupe désormais le terrain politique en proposant dans la première partie du *Rapport* de « Repenser l'État Partout dans le Monde »[25].

Au delà de la tentative de présenter les recommandations qui suivront sous un angle purement technique, parce qu'il s'agit de recommandations qui se veulent universelles, la conception de l'État préconisée fait forcément abstraction des processus de régulation politique, sociale et culturelle spécifiques aux trajectoires historiques précises de chacun des pays. De plus, il s'agit d'une conception de l'État qui fait abstraction de l'existence de nations et donc des enjeux que pourrait représenter la question du contrôle national, ou de la cohésion et de la sécurité nationale dans l'articulation des stratégies de développement d'un pays donné.

---

[22] Voir *supra* note 1, sommaire, à la p. 11.
[23] *Ibid.*, Chap. 7 : L'État plus proche du citoyen, à la p. 125.
[24] *Ibid.*, sommaire, à la p. 12.
[25] *Ibid.* aux pp. 21 à 46.

Les processus politiques sont réduits à des processus de gestion technique. Il en résulte une tentative de « dépolitisation » qui vient nier la légitimité des objectifs politiques - et avant tout autre, le nationalisme économique. Car comme J. Coussy le note :

> L'affirmation qu'il existe des normes 'indiscutables' résultant de la seule théorie économique est même la principale méthode rhétorique utilisée par les conseillers étrangers pour déposséder les États de ce qui fait l'essence de leur pouvoir politique [à savoir la faculté de procéder à des arbitrages et des compromis en fonction d'objectifs et de rapports de force].[26]

Il résulte de cette tentative de repenser l'État une conception a-historique, téléologique et prescriptive qui émane de certains courants précis de la pensée américaine libérale-pluraliste qui rappellent à beaucoup d'égards les éléments qui étaient à la base du paradigme de la « modernisation » dans les années cinquante et soixante.

Que les tendances qui inspirent une telle conceptualisation soient mises de l'avant présentement par certains partis politiques nord-américains ultra-libéraux est une chose, car il existe des arènes dans ces pays où ces propositions pourront être débattues.

Que cette conceptualisation de l'État soit proposée comme ayant une valeur universelle par des instances multilatérales en mesure de l'imposer comme condition d'accès à des financements, est une tout autre chose et soulève des interrogations très actuelles.

Avec la publication du *Rapport sur le Développement dans le Monde 1997*, plus que jamais auparavant, la situation récente pose le problème du positionnement des bailleurs de fonds. Les incohérences et contradictions qui résultent de la tentative de réduire l'analyse des processus socio-politiques déterminés historiquement à une question de simples procédures de gestion qui seraient universellement valables, soulèvent le problème de fond : l'impossibilité de gérer de l'extérieur les processus de réformes institutionnelles et l'importance que des débats aient lieu autour de la reconceptualisation de l'État et autour des fins sociales du développement. L'absence de références aux positions plus critiques envers la position néolibérale de la Banque mondiale, malgré l'ampleur de la bibliographie dans le *Rapport 1997*, suggérerait que de tels débats ne semblent pas encouragés par les bailleurs de fonds multilatéraux.

Ces débats auront-ils lieu ? Dans quelles arènes ? Et auront-ils lieu de manière à ce que les enjeux qu'ils soulèvent soient réappropriés par les pays concernés ?

---

[26] J. Coussy, « Les ruses de l'État minimum » dans J.-F. Bayart, dir., *La réinvention du capitalisme*, Paris, Karthala, 1994 à la p. 238.