

b3291777 (F)

**DIMENSIONS POLITIQUES DE LA CRISE**

**"Réformes institutionnelles, reconceptualisation de l'État  
et prévention des conflits  
quelques enjeux politiques, économiques et conceptuels"**

**Professeure Bonnie Campbell  
Département de Science Politique  
Université du Québec à Montréal**

Dept. of External Affairs  
Min. des Affaires étrangères  
MAY 4 1999  
RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY  
RETOURNER A LA BIBLIOTHEQUE DU MINISTERE

55750888

**présentation lors de la  
Consultation organisée pour la**

**Direction de la consolidation de la paix et du développement démocratique  
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international**

**sur la  
Francophonie et la prévention des conflits**

**"De l'analyse des origines à la proposition de pistes de solution"**

**le 22 mars 1996**

Je voudrais soumettre l'idée que l'héritage en Afrique subsaharienne des 15 dernières années d'austérité, de déflation, de compression budgétaire sous l'ajustement structurel, auquel s'ajoutent certaines réformes institutionnelles et une tentative de reconceptualisation de l'État, qui tente de traiter le politique sous un angle essentiellement technique, de meilleure gestion et de performance, risque fort de fragiliser et même de déstabiliser des situations déjà précaires et donc de contribuer à accroître plutôt que de réduire le risque de conflits en Afrique.

Mon point de départ est l'hypothèse qu'une des raisons importantes de la détérioration de la situation en Afrique est le refus de voir que le processus d'accentuation des déséquilibres structurels, les limites de la croissance, et les crises fiscales qui sont à l'origine de l'endettement des pays africains ont des causes qui sont autant politiques qu'économiques.

Autrement dit on pourrait faire une relecture politique de ce que Monsieur Gilles Duruflé a présenté. Le temps ne le permet pas donc je me résumerai en 2 points.

- a) Dès le départ et tout au long des années 80, les stratégies de sortie de crise, les programmes d'ajustement structurel présentés sous un angle "économique" recouvraient à de multiples niveaux (fixation des prix, abolition de subventions, rôle du secteur public, bref l'organisation de la production interne et les formes d'insertion dans le marché mondial) - des dimensions éminemment politiques.
- b) De même à l'heure actuelle, on cherche à apporter des solutions dites d'efficacité technique à travers la gouvernance et la "capacity building" pour résoudre de l'extérieur, des problèmes dont la nature et donc les solutions sont avant tout éminemment politiques.

Il me semble très difficile de parler de causes ou de prévention de conflits si l'on ne clarifie pas ces points.

Ainsi, je voudrais soulever 3 interrogations et dégager plusieurs pistes qui pourraient éventuellement servir de thèmes de discussion pour des tables rondes.

- a) Qu'est-ce que l'on entend par "dimensions politiques"?
- b) Qu'est-ce que les 15 dernières années nous ont appris sur les conditions politiques d'une relance économique et sur le rôle de l'État?
- c) Plus concrètement, quelles sont les quelques pistes utiles de réflexion sur le pouvoir et le rôle de l'État qui pourraient amener un renouvellement des stratégies de consolidation de la paix plutôt qu'une déstabilisation politique?

1) **Qu'est-ce que l'on entend par dimensions politiques?**

Dans le rapport de la Banque Mondiale de 1989 Sub-Saharan Africa from Crisis to Sustainable Growth on reconnaît le problème de "governance" comme condition de la relance économique :

"Africa needs not just less government but better government". (page 5). De là découlent de nombreux travaux de recherche et la publication par la Banque Mondiale de deux documents importants sur la gouvernance en 1992 et 1994.

Progressivement la réforme des institutions est considérée par cet organisme, comme une précondition pour garantir le succès des réformes économiques. Comme le souligne le rapport de 1994 L'ajustement en Afrique :

"Le succès de ces réformes [d'ajustement] suppose une transformation radicale du rôle de l'État", pp. 257-258.

Pourquoi ceci se passe-t-il à la fin des années 80 et au début des années 90? Dix années d'ajustement ont amené les bailleurs de fonds à intervenir de plus en plus profondément dans le tissu social et économique des pays sous ajustement. Parallèlement les conditionnalités, devenues

de plus en plus lourdes et multiformes sont reconnues comme techniquement et politiquement ingérables. Simultanément les politiques de désétatisation commencent à montrer leurs limites et être remises en cause. C'est dans ce contexte que les réformes institutionnelles deviennent une condition de la relance économique.

Comment la réforme des institutions est-elle abordée?

En termes de meilleure gestion et de meilleure efficacité ce qui est une dimension, mais qui laisse de côté l'essentiel : les modes de régulation sociale et politique si centraux pour comprendre l'allocation des ressources et du pouvoir. De plus cette réforme est abordée "d'en haut", laissant de côté ou passant sous silence la question du pouvoir comme processus social, culturel et politique et celle du contrôle de ces processus et de leur finalité : efficacité, "capacity building", "gouvernance" pour quoi faire? En d'autres termes, quel est le rapport entre gouvernance et "capacity building"? S'il n'y a pas d'amélioration du côté du "bon gouvernement", à quoi servirait l'amélioration des capacités institutionnelles?

Mais il y a quelque chose de plus fondamental concernant les dimensions politiques. Dans des situations où pour des raisons historiques se sont mis en place des régimes de type néocolonial, dans lesquels le mode de répartition des ressources, rendu possible par des multiples formes de coulage et d'accumulations parallèles, est sélectif et a très peu à voir avec la production, il est permis de suggérer qu'il était et reste très difficile de réconcilier "équité et ajustement", ce que proposaient les dimensions sociales de l'ajustement. Plus récemment, on voit très mal comment on peut réconcilier "démocratie", dans la mesure où celle-ci se doit d'être participative, et stabilité politique, ce qui est le but avoué des réformes institutionnelles récentes et de la gouvernance.

L'ambiguïté des conséquences de la "stabilité politique" dans certaines situations néocoloniales particulièrement répressives ne fait que souligner la nécessité impérieuse d'une perspective large lorsque l'on aborde la notion de "sécurité" dans le contexte des analyses sur la prévention des conflits.

D'où le paradoxe qui entoure les approches privilégiées à l'heure actuelle. Celles-ci partent très souvent de la reconnaissance qu'il existe effectivement des dimensions politiques aux situations de crises actuelles, mais proposent de les gérer de l'extérieur, à partir de réformes qui se présentent comme techniques.

**2. Qu'est-ce que les 15 dernières années d'ajustement nous ont appris concernant le rôle de l'État et les conditions politiques d'une relance économique?**

Dans leur tentative de procéder à un rééquilibrage financier, les programmes d'ajustement ont véhiculé une notion implicite du rôle de l'État et du secteur public.

- Quelle était cette notion?
- Quelles interrogations ou problèmes est-ce que cela pose?
- Quelles sont les pistes utiles de renouvellement de la réflexion et éventuellement des stratégies?
- Et surtout, qui doit reconceptualiser l'État en Afrique?

Un des grands paradoxes de l'expérience de l'ajustement structurel en Afrique dans les années 80, est le fait que l'État est devenu le principal objet de critique de la Banque Mondiale et du FMI en Afrique aussi bien que le principal véhicule pour mettre en place les politiques de redressement.

Quelle était la notion du rôle de l'État véhiculée par la Banque Mondiale et le FMI? Sans rentrer dans les détails, 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 différent avec le temps, entre pays, et que les politiques d'ajustement affectent de façon très diverse.

Les rôles économiques d'un État sont en fait multiples.

L'État influence, oriente, médiatise, produit, planifie, etc.

Et même si l'on a parlé de désétatisation au singulier, les PAS ne s'attaquent pas de façon uniforme à ces rôles.

Les PAS facilitent la continuation, et même de l'extension de certains des rôles d'influence, d'orientation et médiatisation.

Les PAS redirigent et réorientent le rôle de régulation et de redistribution et enfin, impliquent des retraits majeurs de la production et de la planification.

Tout ceci a des conséquences qui n'ont peut-être pas reçu l'attention qu'elles méritent surtout si l'on s'intéresse à la prévention des conflits. Je ne pourrais que faire référence à 3 domaines d'interrogation développés ailleurs par d'autres auteurs<sup>1</sup> mais qui suggèrent la nature non résolue des processus de reconceptualisation de l'État et l'importance de créer des arènes de réflexion où ces débats et interrogations pourront être poursuivis.

A titre d'illustration, notons les domaines d'interrogation suivants :

a) 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 secteurs public et privé.

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.

---

<sup>1</sup> Thomas J. Bierstecker, "Restructuring 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. Voir également les travaux de Howard Stein dont le suivant : "Deindustrialization, Adjustment, the World Bank and the IMF in Africa" in World Development, vol. 20, no. 1, 1992, pp. 83-95.

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 attentivement<sup>2</sup>.

b) La fragilisation de 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.

En l'absence d'un système de surveillance et de mise en place d'un système de taxation compatible avec l'économie réformée, de telles compressions pourraient 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 d'industrielle.

c) 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.

---

<sup>2</sup>

T. Bierstecker, *op.cit.*, pp. 489-490.

A titre d'illustration, beaucoup des réformes poursuivies par la Banque Mondiale et le FMI pourraient avoir comme conséquence de nuire à la capacité de l'État de médiatiser 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 redirection ou 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 de 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 et peut être d'une importance cruciale dans la prévention de conflits.

Sur cette question d'ajustement et de reconceptualisation de l'État, l'économiste français Jean Coussy parle en termes d'atteintes aux pouvoirs et aux fonctions proprement politiques de l'État. Bien que présentées comme préconisant le retrait des interventions économiques, en obligeant une restructuration des dépenses, ces mesures peuvent mener à un affaiblissement politique :

"Même si les PAS ne se présentent, ne serait-ce que pour des raisons diplomatiques, que comme amputation des interventions économiques des États, ils affectent, à l'évidence, leurs dimensions politiques. Sont, pour le moins, atteintes les sources de légitimité, la définition d'objectifs collectifs, l'organisation des pouvoirs, la capacité de définir des choix et compromis sociaux, celle de les mettre en oeuvre, etc"<sup>3</sup>.

Dans des situations de mise sous tutelle par les bailleurs de fonds internationaux comme c'est le cas actuellement en Afrique, la tentative de la part des agents externes (multilatéraux, bilatéraux, ONG) de gérer de manière "technique" des questions de politique interne risque fort de favoriser une "dévalorisation du politique dans le processus de décision"<sup>4</sup>, ainsi qu'une

---

<sup>3</sup> Jean Coussy, "Les ruses de l'État minimum", dans La réinvention du capitalisme sous la direction de J.F. Bayart, Karthala, Paris, 1994, p. 238.

<sup>4</sup> Ibid., pp. 247-248.

déresponsabilisation, tendances qui sont lourdes de conséquence dans un contexte qui cherche à favoriser les processus de démocratisation.

Où est-ce que ceci nous amène?

Je voudrais soumettre l'hypothèse que le projet politique inscrit et présenté sous un angle technique dans "gouvernance", dans le contexte des politiques déflationnistes, dans le contexte du manque de marge de manoeuvre notamment redistributif des États, essentiel à la consolidation des coalitions en faveur des réformes, des tendances actuelles à la canalisation des rares fonds publics vers de nouvelles fonctions, et de la dispersion des pouvoirs et par conséquent du risque de l'autonomisation et l'inorganisation des décisions politiques, le projet politique et de réformes institutionnelles a de très forte chance de provoquer des tendances de déstabilisation politique<sup>5</sup>.

Si l'on observe la situation actuelle dans un nombre relativement important de pays africains, on constate que certains régimes complètement discrédités auprès de leur population (Togo, Zaïre, Cameroun, pour ne nommer que ceux-là) arrivent à se maintenir et il y a de fortes raisons de penser qu'il serait des plus difficile dans la conjoncture actuelle, pour un régime plus participatif d'arriver au pouvoir et de le consolider<sup>6</sup>.

Avant de soumettre des propositions concrètes de thèmes de tables rondes, je voudrais faire deux remarques rapides :

---

<sup>5</sup> Cette hypothèse est développée de manière détaillées dans : B. Campbell "Reconceptualisation de l'État au Sud. Participation Démocratique ou Managérialisme populiste" à paraître 1996 dans Mondialisation des échanges et fonction de l'État sous la direction de F. Crépeau, Centre d'études sur le droit international et la mondialisation, UQAM.

<sup>6</sup> Ceci faisait dire à Peter Anyang' Nyong'o, un des dirigeants de l'opposition démocratique au Kenya, de passage à Montréal en 1993 et en parlant de l'absence des ressources et du manque de manoeuvre : "Heureusement que pour l'instant, nous sommes dans l'opposition et non au pouvoir".

- 1) L'échec de la conditionnalité (d'où la nécessité de réformes institutionnelles) illustre qu'il ne peut y avoir de réformes réussies sans réappropriation du processus et réappropriation qui repose sur un consensus interne.

Cependant il ne peut pas avoir réappropriation si les choix des stratégies finançables sont définis à l'avance et de l'extérieur. 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 ne s'agit là que d'une interrogation qui cherche à illustrer le caractère non-résolu des propositions actuelles et qui identifie 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 cruciaux que ceux de la restructuration de l'État, soient réappropriés par les pays concernés.

2. Contrairement à l'idée qu'il y aurait un consensus ferme et arrêté sur le rôle de l'État, l'existence de débats est réelle et la nécessité d'ouvrir de nouveaux espaces de discussion, tels que l'arène de la Francophonie, fort importante.

Sur l'existence de débats, l'élection américaine de 1996 porte au moins en partie précisément sur la reconceptualisation de l'État dans ce pays<sup>7</sup>.

Concernant plus spécifiquement l'Afrique, l'état des débats sur les stratégies à suivre et leur caractère non résolu est éloquemment rendu dans un ouvrage récent dirigé de G.A. Cornia et G.K. Helleiner<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Voir " Le retour des économistes de l'offre " par Sébastien Gagnon-Messier, Le Devoir, 13-03-96.

<sup>8</sup> G.A. Cornia et G.K. Helleiner, From Adjustment to Development in Africa Conflict, Controversy, Convergence, Consensus?, Macmillan and St. Martin's

Enfin, ce même point concernant le caractère non résolu des stratégies à suivre en ce qui concerne la réduction du rôle de l'État et plus spécifiquement de la fonction publique est illustré on ne peut plus clairement dans la décision de la Banque Mondiale de renverser sa position antérieure en ce qui concerne les réductions drastiques de la fonction publique comme condition de décaissement des PAS :

Up to now, we've talked about just cutting it down. In fact, in structural adjustment in the old days, [sic] the second tranche of this hundred million dollar structural adjustment loan depended on you getting rid of 14 000 civil servants. Now that turns out to be the wrong way to go about it because it hasn't worked. It hasn't saved any money. It's just meant we've had our tranches blocked, and we lost momentum. Anyway the people have nowhere to go. There's nothing happening in the real economy so the thing just creates social problems, with no savings, so it's not worth a candle. We've learned that. We don't do that anymore. But we have to do something about the civil service because the civil service is part of the problem, certainly not part of the solution yet"<sup>9</sup>.

### 3) **Quelques pistes de réflexions : sur les dimensions politiques de la crise et le rôle de l'État dans la prévention des conflits.**

- 1) Puis-je me permettre de suggérer qu'il serait plus approprié et efficace de procéder à partir de sujets plus modestes mais permettant la réappropriation des débats plutôt que de tenter d'aborder le sujet fort épineux de la "démocratie".
- 2) Aux tables rondes, il serait essentiel d'inviter des non-francophones. Ceci n'enlèverait rien au rôle que pourrait jouer la Francophonie comme espace alternatif, mais permettrait de profiter et donc d'enrichir les discussions à partir

---

Press, 1994. Voir en particulier Chapitre I :  
G.K. Helleiner "From Adjustment to Development in Sub-Saharan Africa : Consensus and Continuing Conflict, pp. 3-24.

<sup>9</sup> Edward V.K. Jaycox, Vice President, Africa Region, World Bank, "Capacity Building. The Missing Link in African Development", Transcript of Address to the African-American Institute Conference "African Capacity Building : Effective and Enduring Partnerships" Reston, Virginia, May 20, 1993, p.6.

des expériences comparatives et surtout, éviterait la perpétuation de divisions artificielles.

- 3) Si l'on veut encourager la création de mécanismes de prévention et de solution des conflits en Afrique dans les régions et sous-régions, il faut d'abord ou du moins simultanément encourager la création de mécanismes permettant la réappropriation des débats, des stratégies et des analyses sur les causes à l'origine des conflits.

Partant de la reconnaissance que les consensus se formulent et sont reformulés et qu'il est particulièrement pertinent, si l'on s'intéresse à la prévention des conflits, de réfléchir sur les rôles redistributifs des États, et sur les atteintes à la légitimité politique dans le cadre des programmes de relance économique, il serait important d'aborder le thème de la reconceptualisation de l'État mais à partir des thèmes très précis tels que les suivants:

- a) l'expérience des privatisations en Afrique et de façon plus générale les rapports entre secteur public et secteur privé dans les stratégies de relance économique.
- b) le rôle de l'État dans les stratégies de relance et de positionnement international.
- c) le rôle de l'État et les conditions nécessaires aux stratégies d'industrialisation.

Il est à noter que ces thèmes figurent parmi les sujets que le Japon a cherché à mettre à l'ordre du jour sans beaucoup de succès en 1991 lorsque des réserves ont été formulées par le Overseas Economic Cooperation Fund sur le recours jugé excessif aux forces du marché dans les programmes d'ajustement structurel introduits en Afrique<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Overseas Economic Cooperation Fund "Issues Related to the World Bank's Approach to Structural Adjustment. Proposal from a Major Partner", OECF Occasional Paper No 1, October 1991 (17 pages). Voir aussi les débats soulevés par la position asiatique dans : "Question of Faith. Japan challenges World Bank orthodoxy", Far Eastern Economic Review, March 2 1992, p. 49.

4. Le Canada pourrait enrichir les tables rondes de discussion en encourageant la participation de représentants asiatiques ou d'experts familiers avec ces expériences dans le but de partager certaines leçons à tirer très précisément en ce qui concerne la place de l'État et des politiques proactives dans les expériences d'industrialisation asiatiques<sup>11</sup>.

5. Enfin, les organismes du financement internationaux disposent de multiples instances d'échange et de consultation - (Special Program for Africa, Club de Paris, Club de Londres, etc.). Pourquoi ne pas mettre de l'avant lors des tables rondes dans le cadre de la Francophonie élargie et donc non exclusive (comme le Canada l'avait fait avec beaucoup de succès lors de Rencontre Internationale Francophone les 19-22 septembre 1995), qu'il serait très propice que non seulement les bailleurs mais les "receveurs" aient aussi leur instance de concertation. De telles nouvelles rencontres pourraient avoir lieu sur des thèmes à déterminer lors d'une table ronde sur les modalités de concertation et pourraient éventuellement porter sur des thèmes tels que :

- a) ajustement, pauvreté et rôle redistributif de l'État;
  - b) l'expérience de privatisation en Afrique et le rôle du secteur public à l'avenir;
  - c) politiques industrielles et le rôle de l'État;
  - d) politiques des prix des produits exportés;
  - e) déréglementation et protection de l'environnement;
  - f) coopération régionale;
- ou tout autre sujet jugé opportun par les représentants présents.

Ceci aurait l'avantage :

- 1) de contribuer à la réappropriation des débats par les acteurs concernés;

---

<sup>11</sup> Voir à cet égard : Howard Stein (ed.) Asian Industrialization and Africa, Studies in Policy Alternatives to Structural Adjustment, St-Martin's Press, 1995. Comme le résume le responsable de cet ouvrage "... if Asia is any guide, without state intervention and the development of supporting institutions, industrialisation will not occur in Africa" p. 21.

- 2) de permettre l'échange et la comparaison de stratégies réussies et de celles qui le sont moins par ceux qui sont finalement responsables de leur mise en application et donc qui devront en porter la responsabilité; et enfin,
- 3) de renforcer les tendances, et de créer des traditions de recours à la consultation et à la négociation et au partage de l'information autour de thèmes touchant les conditions de prévention des conflits (plus facilement abordable que leur résolution) créant ainsi des précédents, pour l'institution de lieux, réseaux, mécanismes à l'intérieur des régions ou sous-régions, susceptibles de mieux résoudre des conflits éventuels.

LIBRARY E A / BIBLIOTHÈQUE A E



3 5036 01069549 5



80025 75540