Congrès AFSP 2009

ST 32. Le mouvement des institutions internationales

Isaline Bergamaschi, IEP Paris/CERI, isa_berga@yahoo.fr

'*Change the way the Bank works*'[1]? Genèse et implications du mouvement de réforme engagé à la Banque mondiale depuis la fin des années 1990

INTRODUCTION

En quoi consiste le mouvement de réforme engagé à la Banque mondiale depuis la fin des années 1990 ? Quelles en sont les modalités et la portée ? Dans quelle mesure l'organisation s'est-elle montrée capable de renouveler ses discours et ses pratiques à la suite des violentes critiques exprimées à l'encontre des programmes d'ajustement structurel (PAS) ?

Cette communication analyse les causes et la genèse de ce mouvement en les replaçant dans leur contexte spécifique : au cours des années 1990, une coalition sans précédent d'acteurs hétéroclytes s'engage dans une critique systématique des effets des programmes PAS dans les pays en développement (PED). Pour faire face à ce qui devient une véritable crise de légitimité et d'efficacité, les institutions financières internationales entament un processus de refonte de leur doctrine et annoncent une rénovation de leurs pratiques. Elle montre que des contraintes politico-institutionnelles et certaines normes prévalant à la Banque ont influencé et encadré l'orientation des rénovations annoncées, empêchant ainsi une véritable révolution dans la doctrine et les pratiques opérationnelles de l'institution. Elle explique également comment les notions d'« appropriation » et de « lutte contre la pauvreté » se sont progressivement imposées piliers du mouvement de réforme en permettant une synthèse et un équilibre entre la nécessité de réforme et les contraintes structurelles de l'organisation. Enfin, la communication soutient que s'il n'y a pas eu, sur le fond, de rupture véritable avec les précédents PAS, l'évolution à l'œuvre a des implications fortes pour les pratiques de la coopération, les politiques de développement et l'exercice du pouvoir dans les PED.

I. "*FIFTY YEARS IS ENOUGH*!" : ORIGINES ET GENESE D'UNE REFORME A LA BANQUE MONDIALE

Au cours des années 1990, les institutions financières internationales (IFI) subissent une remise en cause globale de leur action par une coalition hétéroclite d'acteurs qui réclame leur suppression pure et simple ou leur réforme en profondeur. La critique du « consensus de Washington » s'intensifie, et les institutions financières internationales sont directement montrées du doigt, dans un contexte plus global de 'fatigue de l'aide'.

Une valeur géostratégique diminuée ; une efficacité contestée

La valeur stratégique de l'aide baisse consécutivement à la fin de la compétition bipolaire que se livraient les deux Grands dans le tiers-monde. Cette tendance touche en premier lieu l'Afrique, qui enregistre de surcroit de faibles performances économiques.

[1] Expression utilisée par le Président Wolfensohn en 1999. Citée dans Stone Diane, Wright Christopher (ed), *The World Bank and Governance: A decade of Reform and Reaction,* Routledge, 2007.

Parallèlement, une défiance quant à l'efficacité des transferts publics internationaux s'installe[2]. Le débat sur l'efficacité de l'aide prend une importance considérable après la publication de l'étude retentissante de Cassen, « *Does Aid Work?* » en 1986[3], suivie de nombreuses autres études consacrées à ce thème. Après cinq décennies d'existence, l'aide n'a pas permis d'améliorer de façon significative les performances économiques et les indicateurs sociaux dans les pays pauvres, et notamment en Afrique sub-saharienne. Une période dite de « fatigue de l'aide » voit les crédits publics alloués au développement international baisser[4].

Les PAS : un bilan mitigé

Les PAS, promus par les IFI à partir du début des années 1980 dans les pays touchés par la crise de la dette[5], ne semblent pas avoir donné les résultats escomptés. Des évaluations de ces programmes pointent toutes la faiblesse des résultats obtenus :

« Dans de nombreux pays, les PAS ont eu des effets positifs sur la stabilité des prix et, dans quelques cas, sur la croissance économique. En Afrique, la croissance économique n'a pas eu d'incidence notable sur la pauvreté. L'ouverture des économies n'a pas permis au continent de sortir de sa marginalisation, tant concernant les échanges que les flux de capitaux. De nombreux effets 'collatéraux' sont apparus ».[6]

Les études notent que les programmes d'ajustement structurel, qui ont privilégié les privatisations, l'ouverture des marchés, le rétablissement à tout prix des grands équilibres macroéconomiques, n'ont pas conduit à un réel développement économique, mais à une privatisation des ressources naturelles et une décomposition des structures étatiques, à l'origine d'une déstructuration des échanges internes.

L'échec des PAS a été concomitant à celui de son instrument central : la conditionnalité[7]. Alors que le nombre moyen de conditionnalités liées au PAS dans un PED était estimé à 56 en 1989[8], les mesures préconisées ont rarement été appliquées dans leur intégralité, et les résultats annoncés n'ont pas été obtenus, en particulier en Afrique sub-saharienne.

---

[2] Lecomte Bernard, Naudet Jean-David, « Introduction – Autonomie et dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure », in *Autrepart,* 2000, n°13, p. 6.

[3] Robert Cassen, *Does aid work?*, Oxford: Clarendon, 1986.

[4] Les montants d'aide passent de 0,35% du PIB des pays de l'OCDE jusqu'en 1992 à 0,22% en 1999, in de Milly/Ministère des Affaires étrangères, « L'efficacité de l'aide (1) : Notions générales », *Les Notes du Jeudi,* n°4, février 2005, p. 1. Disponible en ligne au lien suivant : http://209.85.229.132/search?q=cache:UPbqIL1uFOsJ:www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Note_24.pdf+%22fatigue+de+l%27aide%22+de+milly&cd=1&hl=fr&ct=clnk&gl=fr&client=firefox-a

[5] Les mesures d'ajustement présentées dans le « rapport Berg » de 1980 sont les suivantes: (1) la discipline budgétaire, (2) la réorientation de la dépense publique, (3) la réforme fiscale, (4) la libéralisation financière, (5) l'adoption d'un taux de change unique et compétitif, (6) la libéralisation des échanges, (7) l'élimination des barrières à l'investissement direct étranger, (8) la privatisation des entreprises publiques, (9) la dérégulation des marchés et (10) la sécurité des droits de propriété, in Conte Bernard, « Analyse du post-ajustement et efficacité », 2003, https://woc.uc.pt/feuc/getFile.do?tipo=6&id=3386, p. 1.

[6] Conte, "Analyse du post ajustement et efficacité", *opcit*, p. 2.

[7] "In formal terms, conditionality (...) refers to a mutual arrangement by which a government takes, or promises to take, cert policy actions, in support of which an IFI or other agency will provide specified amounts of financial assistance", in ODI/Killick Tony, *Aid and the political economy of policy change,* London: Routledge, 1998, p. 3.

[8] Killick*, opcit,* p. 2.

Des conséquences sociales néfastes
Des ONG affirment que même imparfaite, la mise en œuvre de ces programmes est à l'origine de très graves effets sociaux, avec un fort taux de chômage et un accroissement de la pauvreté et des inégalités en Amérique latine et en Afrique.

Se faisant partiellement l'écho de ces critiques, l'UNICEF joue un rôle de « chef de file » avec la publication d'un rapport intitulé « l'ajustement à visage humain »[9] en 1987. Dans ce rapport qui porte sur dix PED, on lit que l'ajustement était nécessaire, et que la situation aurait pu être plus dramatique pour beaucoup de PED sans aucune forme d'ajustement, mais que l'application des programmes d'ajustement a sans conteste aggravé la situation des pauvres. Les auteurs soulignent que l'assainissement financier a été rétabli uniquement dans les cas où les mesures préconisées ont été menées avec continuité ; que l'hyperinflation a souvent été jugulée au prix d'une gestion drastique de la monnaie et d'une réduction du crédit ; que la stabilisation globale des économies s'est accompagnée de fortes baisses de la croissance du PIB, de l'investissement et les dépenses sociales ; et enfin que lorsque les déficits de balance des paiements ont été réduits, ce résultat a été atteint par contraction des importations plus que par une relance des exportations. Au titre des conséquences sociales de l'ajustement, le rapport pointe une malnutrition de plus en plus aigue ; des taux de scolarisation en baisse dans la plupart des PED ; ainsi qu'un chômage croissant qui menace le tissu social des pays[10].

Le rapport préconise donc de concevoir et mettre en œuvre des politiques d'ajustement alternatives, qui prendraient en compte les conséquences sociales des PAS tout en assurant une base pour une croissance durable et équitable[11]. Ces politiques seraient fondées sur des politiques économiques, monétaires et financières moins austères, voire expansionnistes ; et une aide extérieure massive à même d'accompagner les efforts internes d'ajustement réalisés par les PED. Le rapport recommande également d'accorder une attention particulière au niveau alimentaire et de revenu de base des ménages, deux éléments essentiels pour assurer la productivité et le bien-être minimal des populations. Pour les populations vulnérables, des mécanismes de compensation doivent être mis en place afin d'assurer, de façon transitoire mais ciblée sur l'alimentation et les services sociaux de base. Enfin, les auteurs du rapport avancent l'idée que l'ajustement ne devrait pas être considéré comme une simple mesure macro-économique transitoire, mais faire partie intégrante de la stratégie de développement des PED, qui devrait elle-même s'inscrire sur une période de cinq à dix ans. Ainsi ce rapport ne remet-il pas véritablement en cause les fondements des PAS[12].

Dans le même temps, le "miracle" asiatique et la difficile transition des pays de l'ancien bloc de l'Est remettent en cause le bien-fondé des PAS.

Les contre-exemples: Miracle asiatique et transition de l'ancien bloc de l'est
En Asie, le "miracle" économique a été atteint grâce à la mise en œuvre de politiques pas totalement (ou pas du tout) conformes aux prescriptions faites par les IFI. La crise asiatique a

[9] Cornia, Jolly, Stewart/UNICEF, « L'ajustement à visage humain : Protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance » (volume 1), 1987 et volume 2 : *Ten case studies.*

[10] Conte Bernard, « L'ajustement à visage humain », 2003, http://conte.u-bordeaux4.fr/Enseig/Lic-ecod/docs_pdf/Ajtvishumain.pdf, p. 1.
[11] Conte Bernard, « L'ajustement à visage humain », *opcit,* p. 1.

[12] Peñafiel, Ricardo, « Evènement discursif paupériste et avènement d'une période post-populiste en Amérique Latine », communication présentée lors du colloque « Les mots du Développement: Génèses, trajectoires et usages", Université Paris-dauphine, Paris, 13-14 novembre 2008.

joué un rôle crucial dans la réforme de l'aide, et encouragé les IFI à repenser le rôle de l'Etat dans les PED, comme en témoigne la publication du rapport de la Banque Mondiale en 1997, intitulé « The State in a Changing World », qui met en exergue l'importance du rôle de l'Etat dans la régulation des marchés. Une fois le modèle asiatique déstabilisé par une crise financière, le FMI se montre incapable d'apporter des liquidités et des solutions durables aux pays asiatiques touchés pour la juguler efficacement, et est progressivement remplacé par des initiatives régionales, ce qui amenuise encore un peu sa crédibilité.

D'autre part, les grandes difficultés rencontrées par les économies de l'ancien bloc soviétique, converties trop rapidement à l'économie de marché et à la libéralisation, viennent souligner les limites de l'approche de la « thérapie de choc » promue par les IFI dans les PED[13].

De mauvaises évaluations internes renforcent le doute sur l'efficacité des IFI.

La baisse d'efficacité des IFI
Plusieurs rapports et évaluations, parfois commandités par les IFI elles-mêmes, annoncent une baisse d'efficacité de leurs projets au fil du temps.

Le rapport Wapenhams
Un rapport interne est rédigé en 1992 par M. Wapenhams, un ancien vice-président de la Banque Mondiale. Il analyse 1800 projets dans 113 pays et fait état de nombreux entretiens avec des agents de la Banque et des responsables dans les PED.

Ses conclusions sont sans appel : 37,5% des projets réalisés en 1991 sont des échecs, et 30% de ceux en cours de réalisation en 1991 connaissent des problèmes majeurs ; l'Afrique connait le plus de problèmes, avec un taux de succès des projets qui n'atteint que 17,2% du total. Plus de 60% des audits de la Banque ne sont pas reçus à temps, de sorte qu'ils n'ont aucun effet sur la gestion du projet et que les mêmes erreurs sont commises à l'infini. Le rapport comprend 400 pages de témoignages anonymes qui accusent la Banque d'ignorer le savoir local. Au niveau des ressources humaines, le rapport souligne un manque d'expérience et d'expertise du « staff » qui l'empêche de prendre les bonnes décisions.

Le FMI n'est pas en reste : la commission Meltzer jette le doute sur ses performances.

La commission Meltzer
À la suite de la crise asiatique de 1997, le Congrès américain s'inquiète de la fréquence, de la gravité et du coût croissant des crises financières, de la fragilité du système monétaire international et de l'inefficacité des banques de développement. Mise en place par les autorités américaines, la commission Meltzer est une commission bipartite chargée d'analyser le rôle et les actions des IFI en vue de réviser l'engagement américain dans ces institutions.

Dans son rapport publié en mars 2000, la commission conclue que la situation des pays les plus pauvres a continué de se détériorer malgré l'augmentation continue des prêts, accuse le FMI d'outrepasser son mandat originel (fournir un soutien en devises à court-terme pour la stabilisation financière, monétaire et budgétaire à court-terme), et de trop souvent jouer le rôle de conseiller, de collecteur et diffuseur de données[14]. Il critique également le manque de

[13] Hatcher Pascale, "On shaky Grounds: the Bank's Legitimacy and Political Crisis at the end of the Millenium" (chapitre 2), thèse de doctorat (inachevée).

[14] Pesme Jean, « Quels rôles pour le FMI ? », *Cahiers français*, n°302, 05/2001.

transparence des comptes du FMI, ce qui ne permet pas à ses Etats membres de disposer d'une vision claire de la situation financière de l'institution.

Le rapport produit plaide en faveur d'une profonde réorganisation du FMI, de la Banque mondiale et des banques régionales de développement, d'une limitation du rôle du Fond à celui de gestionnaire de crises, dans le respect l'esprit de sa création et des prérogatives de la Banque Mondiale. La conditionnalité *ex post* devrait être remplacée par une conditionnalité *ex ante*[15]*, et* le rôle du FMI à un role de surveillance dans les pays non membres de l'OCDE[16]. En parallèle, le rapport préconise que les responsabilités de la Banque mondiale et des banques régionales soient clarifiées en vue d'une plus grande cohérence et complémentarité, que les États-Unis augmentent leur soutien aux programmes de lutte contre la pauvreté, et que les créditeurs bilatéraux et multilatéraux effacent toutes les créances sur ces pays, en commençant par ceux qui tentent de suivre de bonnes politiques économiques[17].

Les réactions à ce rapport sont très sceptiques : la France et l'Union européenne insistent par exemple sur le rôle d'universalité, de solidarité et de conditionnalité du Fonds ; le rapport est finalement rejeté par le Trésor américain le 8 juin 2000[18].

Une coalition sans précédent d'acteurs hétéroclites

Ce n'est pas par pur altruisme que la Banque mondiale a été amenée à faire évoluer ses pratiques, mais bien par nécessité : elle y a été *forcée* par la mobilisation sans précédent d'une coalition inattendue d'acteurs hétéroclites[19].

Une contestation à la pointe du mouvement altermondialiste

Le consensus de Washington est attaqué de toute part au moment où les IFI fêtent leur 50è anniversaire[20], comme le prouvent le titre de nombreux ouvrages aux titres évocateurs publiés dans le courant des années 1990, tels que: Cavanagh et Arruda, *Beyond Bretton Woods: Alternatives to the Global Economic Order* de 1994; Chossudovsky, *The globalization of poverty: impacts of IMF and World Bank reforms* de 1997; ou encore Danaher, Yunus, *Fifty years is enough: The case against the World Bank and the IMF,* de 1994.

D'autre part, la coalition « Jubilee 2000 » est un réseau transnational qui mobilise des stratégies, ressources et méthodes d'action pour maintenir la pression sur les IFI au tournant du nouveau millénaire. Partie d'Angleterre, cette coalition rassemble progressivement des ONG des PED et parvient à réunir 70,000 personnes constituées en chaine humaine autour du centre de conférence lors du sommet du G8 à Birmingham en 1998. Ces mobilisations

---

[15] Pesme Jean, « Quels rôles pour le FMI ? », *opcit*, p. 52.

[16] Tavernier Yves. « Les activités et le contrôle du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale ». Documents d'information de l'Assemblée nationale, n° 3478, 2001. Disponible en ligne : http://www.assemblee-nationale.fr/rap-info/i3478.asp, p. 19.

[17] La documentation française, « Critiques des Institutions Financières Internationales », http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/banque-mondiale-fmi/critiques-ifi.shtml

[18] Voir: wwww.do.treas.gov

[19] "The World Bank's shift was motivated by far more than an altruistic quest to reach the Millennium Development Goals (…) The Bank *was forced* to rethink its former model to address the escalating setbacks of the Washington Consensus", in Hatcher, "On shaky grounds…", *opcit.*

[20] Ben Fine, Costas Lapavitsas et Jonathan Pincus (eds). *Development policy in the twenty-first century: Beyond the post-Washington consensus*. London: Routlegde, 2001, p. 2.

transnationales sont relayées et déclinées par des campagnes nationales, comme en France par exemple, où en 1999, une quarantaine d'ONG françaises lançaient la campagne : « Transparence, démocratie : les IFI aussi ! »[21]. L'impact de la campagne « Fifty years is enough! » de Danaher en 1994 a été déterminante. Fondée en 1994, à l'occasion du cinquantième anniversaire du système de Bretton Woods, cette coalition est un réseau américain regroupant 200 associations et organisations communautaires, religieuses, féministes ou encore des organisations de travailleurs.

Ces campagnes exigent l'abolition ou la réforme des IFI, une réduction des dettes des pays les plus pauvres. Elles remettent en cause les politiques mises en œuvre dans les PED sous l'influence ces institutions, mais aussi leurs structures et leur légitimité. Les ONG condamnent la sous-représentation des PED au sein des organes de décision des IFI, la faible part de leurs droits de vote, leur piètre représentation au Conseil d'administration, mais également leur rôle insignifiant dans le choix des dirigeants des IFI[22]. Enfin, elles dénoncent l'ingérence de ces institutions dans la conduite des politiques d'Etats souverains[23].

Cette mobilisation transnationale est hétéroclite, puisqu'elle mobilise, aussi bien au nom de la solidarité internationale que de la *Realpolitik*, des ONG de développement, des dépendantistes, des représentants des PED et des éléments de la droite américaine, qui depuis des années n'a de cesse de proposer la réduction ou le démantèlement de la Banque[24]. A la faveur de cette improbable coalition, les ONG « ont donné une visibilité nouvelle à une critique, plus ancienne, exprimée par les pays du Sud (…) [pas] toujours entendus » et se sont imposés comme des acteurs influents et incontournables de la politique internationale[25].

Le rôle des *insiders*

Ce mouvement social de contestation en pointe du mouvement altermondialiste est renforcé par des critiques émanant de Stiglitz, un *insider* très influent au sein de la Banque et au-delà[26].

---

[21] ATTAC, « Analyse critique du 2ème rapport du gouvernement au Parlement sur les Institutions Financières Internationales », octobre 2000, disponible en ligne au lien suivant: http://www.france.attac.org/spip.php?article271

[22] Le G7 détient actuellement 47% des voix du FMI, soit un peu plus de 17% pour les Etats-Unis et autant pour l'Union européenne. Les pays émergents restent sous-représentés au FMI, les pays les moins avancés, notamment africains, sont absents (aucun administrateur n'étant d'ailleurs originaire d'un PMA) alors même que de très nombreux programmes sont pourtant en cours dans ces pays, *in* « Critiques des Institutions Financières Internationales », *opcit.*

[23] Nous n'avons pas trouvé de preuves d'une prise de parole concertée de gouvernements du Sud contre les PAS. Si une campagne ouverte d'opposition n'a pas eu lieu (probablement en raison de la situation de forte dépendance dans laquelle se trouvaient ces pays), nous montrons dans cet article que les PAS n'étaient en revanche pas mis en œuvre à la lettre dans les PED.

[24] Taylor Marcus, *The World Bank, Global Accumulation and the Antinomies of Capitalist Development*, Thèse de doctorat en sociologie, University of Warwick, 2003, p. 310.

[25] Tavernier, « Critiquer les Institutions Financières Internationales », *opcit.*

[26] "The Bank was also facing attacks from within. Joseph Stiglitz – the Bank's chief economist from February 1997-2000 – was himself pushing for major changes within the Bank. Stiglitz was delivering public lectures, speeches and publications on his favourite subject: the failure of the Washington Consensus", Hatcher, *opcit.*

Economiste américain, Joseph Stiglitz est un des représentants les plus connus du « nouveau keynésianisme ». Président du *Council of Economic Advisers* (CEA) sous Clinton entre 1993 et 1997, il est nommé vice-président et économiste en chef de la Banque mondiale par le président Wolfensohn, dont il est proche. Mais très vite, Stiglitz multiplie les critiques des IFI (notamment leur manque de représentativité) et les appels à la régulation des marchés[27]. En 2001, Stiglitz reçoit le prix Nobel d'Economie. En 2002, il publie *Globalization and its discontents*, dans lequel il explique pourquoi « la mondialisation ne marche pas » pour les PED et pointe clairement du doigt la responsabilité des IFI[28]. Stiglitz affirme dans cet ouvrage que le FMI fait passer l'intérêt de son « principal actionnaire », les États-Unis, avant ceux des nations les plus pauvres. Stiglitz soutient que le FMI a souvent aggravé les problèmes dont il avait la charge, avec des conséquences sociales dévastatrices, une moindre croissance et l'accroissement de la pauvreté. Stiglitz dénonce les méthodes de travail des agents des IFI, qui rédigent des recommandations irréalistes depuis leur bureau de Washington ou depuis des hôtels luxueux lors de leurs courtes missions dans les PED.

Emanant d'un prix Nobel d'Economie, ces critiques étaient dotées de la solidité théorique et empirique requises pour être entendues et prises au sérieux par les économistes des IFI. De plus, en devenant un "best seller" mondial (*Globalization and its discontents* a été traduit dans une trentaine de langues), cet ouvrage a donné des arguments et un crédit décisifs aux mouvements de la coalition altermondialiste décrite plus haut.

Une institution en état de siège, un personnel démoralisé

Dans la deuxième moitié de la décennie 1990, la Banque mondiale est « en état de siège »[29]. La mobilisation sans précédent d'acteurs critiques a eu un impact néfaste sur le moral du personnel de la Banque, comme le montre le témoignage d'un agent de l'époque:

"In early 1995 the World Bank was in a tailspin (…) It had not only lost its focus – it had lost its sense of being. Morale was low, and staff was more cynical than ever. People talked openly of the Bank's decline, the budget restrictions, and the further reductions of staff and resources to perform an already difficult job"[30]

Pour contrer cette perte de légitimité et de performance, « il fallait s'engager dans la voie d'une rénovation fondamentale »[31]. C'est la mission que se fixe le nouveau directeur de Banque mondiale, James Wolfensohn, à partir de 1995. Ce mouvement se déploye entre innovation et contraintes[32].

---

[27] La Documentation française, « Critiques des Institutions Financières Internationales », *opcit.*

[28] Stiglitz Joseph. *La grande désillusion*. Paris: Fayard, 2002.

[29] Kagia Ruth (ed.). *Balancing the development agenda: The transformation of the World Bank under James D. Wolfensohn (1995-2002).* Washington DC: The World Bank, 2005, p. 2.

[30] Cité dans Kagia, *Balancing the development agenda…*, *opcit,* p. 120.

[31] Dufour Patrice, « La Banque Mondiale et la lutte contre la pauvreté », *Les Cahiers français*, 2001, n°5-6, p. 57.

[32] Ngaire Woods rappelle que si le FMI et la Banque mondiale étaient toutes deux mises à l'index par les mouvements altermondialistes, c'est la Banque, traditionnellement plus ouverte à l'extérieur que le FMI fermé sur lui-même, qui a plus écouté et intégré les critiques, in Woods Ngaire, *The Globalizers: The IMF, the World Bank and their borrowers*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2006, p. 8.

II. "*CHANGE THE WAY THE BANK WORKS*"? LA REFORME ENTRE INNOVATION ET CONTRAINTES

La « réforme » est le maitre mot à la Banque mondiale pendant la présidence Wolfensohn. Le mouvement a, peu ou proue, assez fidèlement suivi le processus de « changement de paradigme » en matière de politiques publiques décrit par Yves Surel et Pierre Muller : la situation considérée comme « normale » par l'ensemble des acteurs ou des institutions connait une accumulation d'anomalies et de contestation. L'autorité est alors fragmentée et l'institution entame une phase d'expérimentation. Enfin s'engage un processus d'institutionnalisation du nouveau paradigme[33].

Mais le mouvement de réforme de la Banque mondiale dans les années 1990 est aussi incertain, non-linéaire et fait d'incertitudes: à la suite des critiques adressées aux PAS, l'institution se retrouve en effet en situation de vide conceptuel. Une brèche est ouverte, qui donne lieu à des réflexions nouvelles et amène la Banque à tirer un certain nombre de « leçons » d'expériences. La refonte se fait de façon lente et progressive.

Pourtant, pour être crédible et acceptée, la réforme doit s'inscrire dans le strict cadre du mode de fonctionnement, des objectifs et de la culture organisationnelle de l'organisation. La rénovation annoncée ne peut faire « table rase » des interventions passées, et encore moins ignorer les contraintes opérationnelles, institutionnelles et politiques qui caractérisent les pratiques et la culture professionnelle de la Banque mondiale, délimitent le champ des possibles et dessinent les contours de la réforme.

La réforme est façonnée par quelques acteurs et suit des étapes au cours desquelles la Banque mondiale tire des leçons de ses expériences passées.

Acteurs et étapes d'une refondation

Wolfensohn entame le chantier de réforme de la Banque mondiale à partir de 1995, puis durant son second mandat (1999-2005). Né australien mais naturalisé américain, James Wolfensohn détient un MBA de Harvard et s'est illustré à la tête d'une compagnie d'investissement et de conseil des plus grosses firmes américaines et internationales, mais aussi par ses activités dans le domaine culturel, artistique et caritatif. De même, le choix de Stiglitz, économiste hétérodoxe, comme économiste principal et vice-président de la Banque, marque une rupture et illustre la volonté de renouveler les idées et la doctrine de l'institution. Les deux hommes vont être les artisans, les penseurs et maitres d'œuvre de la réforme annoncée à la fin des années 1990. Ce travail commence par un bilan critique des PAS.

Les 'leçons apprises': le bilan des PAS par la Banque mondiale elle-même

Dans une auto-critique, les IFI reconnaissent que les PAS avaient des faiblesses, que le développement est un processus complexe, et que le rôle de l'Etat doit être réévalué.

La Banque mondiale reconnait progressivement que les PAS étaient trop uniformes, trop simplistes, trop « restrictifs », voire « incomplets » ou « mal dirigés », trop concentrés sur les aspects économiques, financiers, monétaires et budgétaires et ignorant les autres dimensions (sociales, politiques, environnementales, culturelles) des PED[34].

---

[33] Pierre Muller, Yves Surel, *L'analyse des Politiques Publiques*, Paris : Montchrestien, 1998, p. 132.

[34] James D. Wolfensohn, "The Other Crisis: 1998", Annual Meetings Address, Washington, D.C., October 6, 1998. Stiglitz Joseph, "More Instruments and Broader Goals: Moving Towards the Post-Washington

Dans ses premiers discours en tant que président de la Banque mondiale, Wolfensohn affirme que le développement est un processus (et donc une tâche) complexe[35]. Cette idée revient également dans les discours de Stiglitz, qui invite la Banque à faire preuve d'humilité au lieu de croire qu'elle a réponse à tout[36]. Il va plus loin quand il affirme que « la politique économique n'est pas une simple affaire d'experts »[37].

Aux frontières de l'économie du développement (2002) se présente comme un recueil de textes produits par les meilleurs économistes de la Banque, qui proposent d'intégrer les dimensions du développement humain, le rôle de la technologie et de l'innovation pour le développement et la notion de « capabilities » (durée de vie, instruction et santé, vulnérabilité de ceux qui ont du mal à faire entendre leurs voix)[38]. Ils invitent les économistes à prendre en compte, grâce à une analyse pluridisciplinaire, l'interdépendance entre l'Etat et le marché, la question des institutions et du *leadership*, et à se détacher des principes d'économie généraux pour appréhender la complexité du politique dans les PED[39].

Dans un discours fondateur de 1998, Stiglitz explique que la crise financière de 1997 invite à réhabiliter le rôle de l'Etat dans la promotion du développement:

"Here was a regional cluster of countries that had not closely followed the Washington consensus prescriptions but had somehow managed the most successful development in history (…) Their industrial policy, designed to close the technological gap between them and the more advanced countries, was actually contrary to the spirit of the Washington consensus"[40].

Les années 1990 sont caractérisées par une forte incertitude au sein des IFI et constitue une période relativement ouverte au changement. Néanmoins, quelques facteurs d'inertie agissent comme autant de filtres à travers desquels les nouvelles idées et propositions de réforme doivent être retravaillées pour s'imposer.

Facteurs structurants et « *path dependence* »

Pierre Muller et Yves Surel ont montré comment les changements introduits dans une organisation ne peuvent être que marginaux (incrémentaux) tant le poids du passé et de l'héritage sont importants, en raison d'un phénomène de « path dependence » défini comme « l'existence de mouvements cumulatifs cristallisant les systèmes d'action et les configurations institutionnelles propres à un sous-système donné, et déterminant un cheminement précis de l'action publique »[41]. Les normes qui prévalent au sein du « staff » de

---

Consensus", http://www.adelinotorres.com/desenvolvimento/STIGLITZ-Consenso%20de%20Washington.pdf, p. 1.

[35] « A tough and complicated business », James D. Wolfensohn, "New Directions and New Partnerships Address to the Board of Governors", Annual Meetings Address, Washington, D.C., October 10, 1995.

[36] Stiglitz, "More instruments and broader goals…", *opcit.*

[37] "Economic policy may not be just a matter for technical experts!", in Stiglitz, "More Instruments and Broader Goals…", *opcit*, p. 2.

[38] Meier Gerald et Joseph Stiglitz (dir.)/ Banque Mondiale. *Aux frontières de l'économie du développement : le futur en perspective*. Paris : ESKA, 2002, p. 107.

[39] Meier et Stiglitz (dir.), *Aux frontières de l'économie du développement…*, *opcit,* pp. 37-42

[40] Stiglitz, Joseph, "More Instruments and Broader Goals…", *opcit,* p. 1.

[41] Muller Pierre, Yves Surel, *L'analyse des Politiques Publiques*, Paris : Montchrestien, 1998.

la Banque Mondiale et sa culture organisationnelle ont largement contribué à définir les contours de la réforme:

"Ideas and policy solutions brought to the Bank's attention (...) are mediated by its organizational structure, the professional culture that shapes the behaviour of staff and interactions between them, and the ease by which they can be operationalized in the Bank's bureaucratic decision-making structures in the context of its programmes and projects"[42].

On développe ici quelques-unes de ces normes et contraintes: la prévalence de la doctrine libérale, la norme "apolitique" et quelques impératifs opérationnels.

La doctrine néolibérale

Malgré les réflexions sur la pertinence des ajustements structurels et les tentatives de réévaluation du rôle de l'Etat, la prévalence de la doctrine néolibérale a agi comme une contrainte forte limitant les possibilités d'évolution. Cette prévalence s'exerce à travers le poids des Etats-Unis dans l'institution, et à travers une culture professionnelle particulière.

Les institutions de Bretton Woods, créées sous influence américaine à la fin de la seconde guerre mondiale, assurent une importante prévalence aux Etats-Unis dans les mécanismes de prise de décision. Tout d'abord, les Etats-Unis choisissent le président de la Banque Mondiale, qui est toujours américain. De plus, les Etats-Unis ont la part la plus importante de voix dans les organes décisionnels, soit 17% du total, contre 6% pour le Japon (1997). Les Etats-Unis font la contribution la plus importante à l'Association Internationale de Développement (IDA)[43] ; et le congrès américain doit approuver les requêtes faites à l'IDA pour une période de trois ans, ainsi que le décaissement des fonds tous les ans.

Si cette prévalence ne conduit pas à une domination totale des Etats-Unis au sein de l'organisation[44], les démissions successives de Stiglitz et Kanpur illustrent toutefois leur influence dans le choix des gens influents, et la force de la doctrine néo-libérale dans la production de savoir à la Banque.

La location même du siège de la Banque Mondiale à Washington facilite les contacts et la proximité des positions au sein des institutions et maximise l'influence des autorités américaines sur l'organisation.

---

[42] Stone et Wright, *The World Bank and Governance..., opcit*, p. 16.

[43] Tandis que la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) fournit aux pays à revenu intermédiaire des services de conseil et des capitaux pour financer leurs dépenses d'équipement, l'IDA est l'institution de la Banque mondiale qui accorde aux pays les plus pauvres de la planète des dons et des prêts sans intérêt destinés à financer des programmes de nature à stimuler la croissance économique, à atténuer les inégalités et à améliorer les conditions de vie des populations (notamment les services sociaux de base). Voir le site de la Banque mondiale : http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/EXTABTUSFRENCH/EXTIDAFRENCH/0,,contentMDK:20634181~menuPK:1264559~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:1264512,00.html

[44] "The voting share of the US is not only the largest of any country but also confers a veto power on the US over all decisions which require a special majority of 85% (…) [but] it does not enjoy full control over the institution's nature and activities", in Gilbert Christopher and Vines David (eds). *The World Bank: Structure and Policies*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000, pp. 13-4.

A la suite de désaccords de fonds entre Stiglitz et le chef du Trésor américain (*deputy Treasury* Summers), ce dernier rend le renouvellement de Wolfensohn à la tête de la Banque conditionnel au départ de Stiglitz. Pour éviter de donner l'impression de le mettre à la porte, la Banque garde d'abord Stiglitz comme « conseiller spécial » du président ; il garde son bureau. Mais il continue ses déclarations contre la politique de la Banque et perd toute responsabilité au sein de l'organisation en 2000. Cette éviction marque une reprise en main américaine et la fin d'une parenthèse d'ouverture politique et doctrinale[45].

Kanbur, économiste de nationalité indienne formé en Grande-Bretagne, universitaire à Cornell, est choisi pour rédiger le *World Development Report* de 2000, intitulé « attacking poverty ». Il s'engage alors dans une vaste campagne de consultation des ONG ; et ses conclusions sont trop proches des ONG et pas assez des ministres des finances. Les pressions américaines pour qu'il change de position sont très fortes ; Kanbur menace de démissionner. La Banque Mondiale le craint car le rapport sur le développement humain est présenté à l'extérieur de l'institution comme un travail indépendant. Kanbur finit par démissionner, ce qui entraine une crise au sein de l'institution et l'incompréhension de son « staff ». La Banque retravaille le rapport en insistant davantage sur les préoccupations des financiers, mais n'a pas pu enlever toute la partie sur la société civile, de peur de s'attirer la foudre de toutes les ONG consultées par Kabur à travers le monde[46].

Enfin, le mode de recrutement à la Banque entretient la prévalence de l'économie orthodoxe : la seule langue de travail est l'anglais (contrairement à d'autres organisations internationales ou le français est aussi utilisé) et tous ses économistes ou presque sont issus des meilleurs universités américaines[47], ce qui a pour effet d'entretenir le penchant technique et libéral de l'organisation[48]. Si la Banque s'est progressivement ouverte à des non économistes (sociologiques ou anthropologues), ces derniers ont été cantonnés à des postes de simples conseillers, le contrôle de la prise de décision restant *in fine* aux mains des économistes[49].

Pour toutes ces raisons, la poursuite d'une « bonne » politique économique est perçue comme une condition essentielle de son efficacité par les membres de la Banque mondiale, qui mettent à sa disposition du capital et en font une institution financière extrêmement conservatrice[50]. Miller-Adams compare volontiers la Banque mondiale à une institution religieuse qui encourage le conformisme et la croyance en une vérité unique[51]. Béatrice Hibou parle quant à elle de « catéchisme économique » source de nombreux méfaits[52].

La norme « apolitique »: un mythe indépassable

La norme apolitique est inscrite dans la Charte de l'Organisation, qui stipule que:

---

[45] Wade Robert, « US hegemony and the World Bank: the fight over people and ideas », *Review of International Political Economy*, vol. 9, n°2, May 2002, pp. 206-8.

[46] Wade , « US hegemony and the World Bank…", *opcit.,* p. 215.

[47] Wade, « US hegemony and the World Bank…", *opcit.,* p. 204.

[48] Miller-Adams, Michelle, *The World Bank: New agendas in a changing world*, New York and London: Routledge, 1999, pp. 5-6.

[49] Miller-Adams, *The World Bank…, opcit*., p. 28.
[50] Miller-Adams, *The World Bank…*, *opcit.,* p. 25.
[51] Miller-Adams, *The World Bank...*, *opcit,* pp. 28-30.
[52] Hibou Béatrice, "Banque mondiale: les méfaits du catéchisme économique", *Esprit*, n°245, août-septembre 1998, pp.98-140.

"The Bank and its officers shall not interfere in the political affairs of any member; nor shall they be influenced in their decisions by the political character of the member or members concerned. Only economic considerations shall be relevant to their decisions, and these considerations shall be weighed impartially"[53].

Comme beaucoup d'organisations internationales dont la Charte respecte à dessein la souveraineté des Etats qui lui ont donné naissance, La Banque Mondiale envisage son action comme apolitique et se présente en tant qu'institution « au-dessus de la politique ». Né du besoin de légitimité et de capital de la Banque à ses prémisses[54], ce principe fondateur lui a permis, dans le contexte de la guerre froide, de prêter à des PED non-alignés et des alliés de l'URSS puis, quelques décennies plus tard, d'intégrer les nouveaux pays de l'ancien bloc. Il préserve la légitimité de la Banque auprès de ses 180 Etats-membres, lui permet aussi de prêter à des régimes politiques très différents. Enfin, il permet à la Banque Mondiale de réunir son personnel multinational et multiculturel autour d'une culture commune perçue comme neutre[55], si bien que « la Banque n'a jamais été apolitique mais le mythe apolitique est un élément important de l'identité et de la légitimité de la Banque aux yeux de la communauté internationale »[56] qui survit à l'évolution du contexte géopolitique et du rôle de la Banque.

Autres impératifs : intervention, universalité et opérationnalité

D'autres contraintes et impératifs structurent le travail de la Banque mondiale : en particulier, l'impératif d'intervention, d'universalité et d'opérationnalité.

Dans le domaine de la coopération internationale en général, l'idée qu'il est urgent d'intervenir dans les PED est forte[57]; et la Banque agit avant tout en fonction d'une logique de prêt. Prêter, contracter de nouveaux prêts à travers des projets de développement est le cœur de son métier, et la clé de sa survie financière et institutionnelle : cette fonction est la raison d'être et la profitabilité de l'organisation. La Banque est avant tout un institut financier[58], dont l'efficacité depuis les années 1970 a été évaluée en fonction du nombre et du volume des prêts qu'elle a effectués, seul critère considéré comme objectif et tangible. Dans ces circonstances, les agents de la Banque sont encouragés à effectuer le plus de prêts possibles.

Par ailleurs, l'intervention doit recourir à des « recettes » et outils universels pour assurer l'égalité de traitement des pays clients de la Banque, et donc préserver sa neutralité et sa légitimité. Si cette règle lui a valu de nombreuses critiques, elle évite à l'institution d'être accusée d'impartialité.

Enfin, la faisabilité opérationnelle des projets et programmes de la Banque st primordiale: les modalités de ses interventions sont façonnées par des "catégories organisationnelles et outils techniques"[59] et doivent, *in fine,* nécessairement pouvoir se traduire par des instruments

---

[53] IBRD Article of Agreement IV, Section 10. Voir: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20049603~pagePK:43912~piPK:36602,00.html#I2

[54] Miller-Adams, *The World Bank…, opcit*., pp. 26-7.

[55] Miller-Adams, *The World Bank…, opcit*., p. 5.

[56] Miller-Adams, *The World Bank…, opcit*., pp. 22-3.

[57] Knut Gunnar Nustad, Ole Sending, "The instrumentalization of development knowledge," in *Banking on knowledge: The genesis of the global development network*, 2000, quoted by Boas and McNeill, *opcit.*, p. 51.

[58] "A mover of money", in Miller Adams, *The World Bank…*, *opcit,* p. 5.

[59] Craig, David, Porter, Doug. *Development beyond neoliberalism?: Governance, poverty reduction and political economy.* London: Routledge, 2006, p. 5.

opérationnels standardisés et à vocation universelle. Dans ce contexte, la tentation d'identifier les « problèmes » présents dans les PED en fonction des solutions et instruments effectivement disponibles (et non l'inverse) est forte[60].

Après une première initiative en faveur de l'annulation de la dette[61], la synthèse entre la nécessité de réforme et les contraintes propres à la Banque mondiale s'opère tout au long de la décennie, pour donner lieu à une nouvelle doctrine centrée autour de deux notions clés : la lutte contre la pauvreté et l'« ownership » [62].

III. La synthèse à travers une 'nouvelle' doctrine : 'Appropriation' et 'lutte contre la pauvreté'

La « lutte contre la pauvreté » : l'ajustement à visage humain ?

C'est à la suite d'un long processus international que la pauvreté et sa réduction s'imposent comme objectif principal de la Banque mondiale au cours des années 1990.

En réponse au rapport de l'UNICEF sur l'ajustement à visage humain, le rapport annuel sur le développement de la Banque de 1990 (intitulé *Poverty)* porte sur le thème de la pauvreté, et des évaluations de la pauvreté sont effectuées. Les années 1996 et 1997 sont décrétées années de la pauvreté par les Nations-Unies, tout comme ensuite la décennie 1997-2007. En 1997, le PNUD adopte l'indice de pauvreté humaine. La Banque mondiale elle-même se voit dans l'obligation d'accorder plus d'attention aux « perdants » de l'ajustement, et « à ceux qui n'en ont pas encore profité »[63]. « Un monde sans pauvreté » devient le slogan de la Banque à partir de juillet 1998 avec la publication de *Our Dream: a World Free of Poverty*[64]. En 1999, le FMI et la Banque mondiale remplacent leur « facilité renforcée d'ajustement structurel » par la « facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance »[65]. En 2000, la lutte contre la pauvreté est affichée comme l'objectif de la Banque mondiale dans son rapport annuel *Attacking Poverty*. Lors du Sommet du Millénaire qui s'est déroulé du 6 au 8 septembre 2000 au Siège des Nations Unies à New York, les huit objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) sont adoptés. L'objectif général de ces objectifs de développement internationaux est de parvenir à réduire au moins de moitié, d'ici à 2015, le nombre des

---

[60] Naudet Jean-David/OCDE-Club du Sahel, *Trouver des problèmes aux solutions : Vingt ans d'aide au Sahel,* Paris : OCDE.

[61] L'aménagement et la réduction de la dette sont le premier chantier dans lequel le nouveau Président de la Banque s'engage. Des pressions continues et conjointes de ces ONG et de certains gouvernements (Royaume-Uni, pays scandinaves) ont permis de surmonter les oppositions très fortes exprimées par le *senior staff* ainsi que certains gouvernements des pays donateurs (principalement les Etats-Unis et l'Allemagne) et ont conduit à l'adoption de l'Initiative Pays Pauvres Très Endettés, in Wolfensohn, "New Directions and New Partnerships", *opcit.*, et Woods, *The Globalizers..., opcit*, p. 164.

[62] Woods, *The Globalizers..., opcit*, p. 170.

[63] Fraser Alastair, "Aid-recipient ownership in global governance", Global Economic Governance Programme, working paper, 2006, p.27. Disponible en ligne: http://www.globaleconomicgovernance.org/docs/Fraser%20Aid%20Recipient%20Sovereignity.pdf

[64] Sandra Granzow/The World Bank, "Our Dream: a World Free of Poverty", Oxford: Oxford University Press, 2000.

[65] Peñafiel, Ricardo, « Evènement discursif paupériste et avènement d'une période post-populiste en Amérique Latine », *opcit.*

habitants des pays en développement vivant dans la misère. La Banque mondiale lance des initiatives de « participation » des populations pauvres.

Parallèlement, la Banque mondiale lance l'initiative « la voix des pauvres », une vaste étude réalisée en préparation du Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001[66], qui porte sur 50 pays, en consultation avec environ 20 000 femmes et hommes démunis. L'objectif affiché est de capitaliser sur l'expertise des pauvres et de retracer leurs maux, aspirations et besoins quotidiens, en adoptant une approche multidimensionnelle. Les différents constats de ce rapport sont principalement que la pauvreté a de multiples facettes, que l'Etat ne parvient pas à toucher les pauvres, que la pauvreté disloque les ménages et désagrège le tissu social, et que la pauvreté n'est pas qu'une question de niveau de revenus. L'étude recommande de créer des opportunités économiques pour les pauvres, en stimulant la croissance et en mettant en œuvre des actions ponctuelles et ciblées, de leur faciliter l'accès à l'éducation et à la santé de base, et enfin améliorer le fonctionnement des institutions publiques au service des pauvres[67].

La pauvreté est désormais envisagée comme un phénomène relatif et relationnel, une privation de bien-être plus que comme une simple question de revenus ; une vulnérabilité, une surexposition aux risques, et un déficit de pouvoir (« *powerlessness »*), d'opportunités et de capacités (les « *capabilities* » évoquées par l'économiste Amartya Sen)[68], et l'objectif de la réduire prend le pas sur l'ajustement au sens strict. En tant que doctrine de développement, la lutte contre la pauvreté mise sur l'amélioration des conditions de vie des pauvres à travers l'investissement dans la satisfaction des besoins primaires.

Pourtant, la nouvelle doctrine ne semble pas marquer une rupture complète.

Un « noyau dur », des objectifs inchangés

A l'ère de la lutte contre la pauvreté, les recommandations en matière macroéconomique qui prévalaient au temps des PAS (maitrise stricte de l'inflation, des déficits publics, nécessité des privatisations dans tous les secteurs-clés), n'ont pas vraiment changé, en raison de la prévalence de la doctrine libérale à la Banque exposée précédemment :

"The Post-Washington Consensus is about addressing the tensions of the Washington consensus *without* actually challenging its fundamental assumptions and goals or undermining crucial aspects of power"[69].

Certains auteurs soulignent que le « nouveau modèle » de la Banque mondiale reste très conservateur en ce qui concerne les politiques monétaires, fiscales et budgétaires[70], et que la continuité l'emporte largement sur le changement.

---

[66] Banque mondiale, « Combattre la pauvreté », Rapport *sur le développement dans le monde 2000/2001.* Washington : World Bank, 2001, http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/WDR/Froverv.pdf

[67] Dufour, "La Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté", *opcit,* p. 62.

[68] Scott MacWilliam, "Plenty of poverty or the poverty of plenty? The World Bank at the turn of the Millenium", in Moore, *The World Bank…, opcit*, pp. 67-9.

[69] Hatcher Pascale, "Stiglitz and the New Institutional Economics: The Politics of the Post-Washington Consensus", chapitre 3, thèse de doctorat (inachevée).

La Banque mondiale reste attachée aux principaux éléments de l'ajustement structurel, combinés à une approche incitative[71]. La pauvreté est présentée comme un problème individuel pouvant être résolu par un système d'incitations plutôt que comme le fruit d'inégalités structurelles persistantes[72]. Le politique est toujours traité de façon technique et déterministe, l'immixtion de la Banque dans les domaines de souveraineté nationale est patente, tandis que libéralisation et privatisation restent les mots d'ordre en tout lieu et en toute circonstance[73]. Le nouveau rôle attribué à l'Etat est très limité en réalité: il s'agit de combler les imperfections du marché qui ne pourraient l'être sinon, et l'on est loin du *welfarisme* keynésien d'après la seconde guerre mondiale ou des projets de modernisation[74]. L'Etat est considéré comme un partenaire, un catalyseur ou un facilitateur, et non comme un planificateur, un (re)distributeur de richesses et le pourvoyeur légitime de services publics.

Les préceptes économiques principaux ne changeant pas fondamentalement, la doctrine de la « lutte contre la pauvreté » consiste en quelque sorte à garder les PAS en les enrichissant de filets de sécurité sociaux et d'actions ciblées sur les plus pauvres. Jeremy Gould évoque un ajustement structurel avec un « masque humain » au service d'un néo-libéralisme populiste[75].

Si le contenu des politiques préconisées n'a pas fondamentalement changé, les façons de les administrer aux PED est amenées à évoluer : la Banque mondiale promeut le principe de « ownership ».

« Ownership »

Le constat : la conditionnalité ne peut « acheter » les réformes et l'adhésion

La Banque mondiale est invitée par les analystes et retours d'expérience des PED à prendre conscience que la conditionnalité ne peut acheter l'adhésion en faveur des PAS.

La légitimité et l'efficacité de ces programmes étaient questionnées et menacées au quotidien dans les PED. Au niveau de chaque pays, les gouvernements ont souvent refusé de mettre en œuvre certains aspects des « packages » conçus par les IFI en raison de l'opposition qu'ils suscitaient ou de l'instabilité politique et sociale dont ils étaient la source. La situation des pays candidats à l'ajustement était tellement urgente et désastreuse qu'il était devenu commun pour les gouvernements d'afficher de la bonne volonté au moment d'accepter un accord avec le FMI, avant de n'appliquer qu'une partie de l'accord ou d'écarter des pans entiers des réformes préconisées[76], en raison de leur impopularité ou de chocs externes[77].

Dans une étude réalisée pour l'*Overseas Development Institute*, Tony Killick fait état de cette réalité et pose à la communauté de l'aide une question fondamentale: « *What policy change*

---

[70] Ben Fine, Costas Lapavitsas and Jonathan Pincus (eds), *Development policy in the twenty-first century: Beyond the post-Washington consensus*, London: Routlegde, 2001.

[71] Gould Jeremy (ed.). *The New Conditionality: The Politics of Poverty Reduction Strategies*. Londres, New York: Zed books, 2005*,* pp. 136-7.

[72] Taylor Marcus, "Governing through participation? The World Bank's new approach to the poor", in Moore, *The World Bank…*, *opcit*., p. 179.

[73] Hibou, « Les méfaits du catéchisme économique », *opcit,* p. 64.

[74] Fine, Lapavitsas et Pincus (eds), *Development policy in the twenty-first century…, opcit.,* p. 15.

[75] Gould, *The New Conditionality…, opcit.,* p. 7.

[76] Mosley Paul, Harrigan Jane, Toye John, *Aid and Power: The World Bank and Policy-based lending*, vol. one, London: Routledge, 1991, pp. 38-40.

[77] Gilbert Christopher, Vines David (eds). *The World Bank: Structure and Policies*, *opcit,* p. 289.

are we [donors] buying with this money? »[78]. Il affirme que le "manque de volonté » des pays est un facteur déterminant de l'échec des PAS, et que la pression exercée par des bailleurs de fonds ne peut pas se substituer à l'« ownership » national des réformes[79].

Après des expériences difficiles, les bailleurs de fonds réalisent que si les conditionnalités et l'arme financière peuvent encourager – voire même forcer – les gouvernements à accepter un certain nombre de réformes, ils ne peuvent pas les forcer à croire en la validité de ces réformes et à s'y engager pleinement, et donc à assurer leur mise en œuvre pleine et complète. Si tous à la Banque mondiale s'accordent sur le diagnostic et la nécessité de « trouver des mécanismes pour rassembler les acteurs et construire un consensus »[80], la façon de procéder à cette rénovation, est loin de faire consensus, et entraine au contraire de vifs débats au sein de l'organisation. Deux approches différentes existent parmi les économistes de la Banque et du FMI : alors que les « progressistes » souhaitent repenser la conditionnalité, les « conservateurs » préconisent d'être plus sévère dans l'application des conditionnalités existantes[81]. Les « progressistes » l'emportent *in fine*, même si une partie du personnel de l'organisation craint que la prise d'initiative par les pays bénéficiaires entraine une baisse de la « qualité » des projets telle que définie par la Banque, et refuse le marchandage entre « ownership » et qualité des programmes.[82]

Une expérimentation menée en ce sens en Tanzanie au milieu des années 1990 permet de préciser les modalités du changement d'approche.

Expérimentation en Tanzanie : le rapport Helleiner

Des tensions récurrentes entre le gouvernement tanzanien et les bailleurs de fonds internationaux conduisent à la rupture pure et simple du dialogue en 1994 : une mauvaise gestion financière mène une tension ancienne à son paroxysme[83].

Les donateurs dits « nordiques » (Suède, Danemark, Finlande) tentent alors de rétablir le dialogue en 1995. Pour cela, le *Independent Monitoring Group* (IMG), qui inclut quatre chercheurs (deux enseignants-chercheurs tanzaniens, deux consultants, un finlandais et un britannique) est mis sur pied, financé par le gouvernement danois et dirigé par le professeur Gerry Helleiner, de l'université de Toronto au Canada. Le rapport fait état des frustrations ressenties de part et d'autre de la relation d'aide, dénonce l'arrogance de la Banque mondiale et identifie un certain nombre de problèmes, tels que le fardeau que représente la gestion de

---

[78] Killick, *Aid and the political economy of policy reform*, *opcit.,* p. 3.

[79] "No amount of *external* donor pressure or resources, by themselves, can produce sustained reform. It takes *ownership*, both of the policy change to be implemented and of any capacity-building efforts intended to enhance implementation…(...) Without policy 'champions' who are willing and able to serve as leaders for change, reform is not possible. Fundamentally, *indigenous leadership* is essential for sustainable policy implementation", in Brinkerhoff, 1996, *World Development*: 1, 396, cité par Killick, *Aid and the political economy of political reform, opcit,* pp. 90-1.

[80] « Find mechanisms to 'bring people together and build consensus'", in Woods, *The Globalizers..., opcit.,* p. 173.

[81] Woods, *The Globalizers..., opcit.,* p. 167.

[82] "Maintaining professional standards of 'excellence' and preserving monopolies of power may lie in tense relation to demands for local political engagement and involvement", in Gulrajani Nilima, **"**The art of fine balances: the challenge of institutionalizing the Comprehensive Development Framework inside the World Bank", in Stone et Wright, *The World Bank and Governance…*, *opcit.*, p. 52.

[83] Gould, *The New Conditionality…, opcit,* pp. 15-18.

l'aide internationale pour le gouvernement tanzanien (en termes de couts de transaction) et l'inefficience qui résulte de sa fragmentation ; le faible « ownership » des programmes de développement qui en entrave la soutenabilité ; l'absence de responsabilité (« accountability ») des acteurs concernant la politique macro-économique ; le manque de cohésion dans le processus de planification et son faible lien avec la gestion de la dette, etc.

Augmenter l'« ownership » gouvernemental des programmes est une des recommandations phare du rapport. En réaction, les bailleurs de fonds présents dans le pays invitent le gouvernement tanzanien à élaborer localement leurs documents de politiques. Dans cette optique, le « country officer » de la Banque est « décentralisé » (placé à Dar-Es-Salaam) et l'agence recrute l'un des rédacteurs du rapport, un économiste tanzanien. En 1998-1999, les autorités tanzaniennes et la Banque s'engagent dans un « partenariat » qui porte en priorité sur les domaines sociaux[84]. Les dix-huit propositions du rapport donnent lieu à des engagements mutuels, dont les « progrès » sont évalués annuellement.

Ces « bonnes pratiques » s'institutionnalisent à la Banque mondiale et sont progressivement érigées en doctrine et exportées dans d'autres PED. Le rapport a nourri la réflexion institutionnelle sur l'appropriation, et la Banque élabore entre 1995 et 1998 une "nouvelle stratégie de gestion de l'aide », qui fait de la Tanzanie un pays test et modèle.

« Ownership »: définition et critères

Les documents produits par la Banque mondiale et le FMI permettent de faire la liste des quelques-uns des critères distinctifs de l'« ownership » et de dresser un portrait-type des gouvernements qui souhaitent s'engager dans cette voie. On y lit que les bénéficiaires de l'aide doivent déterminer les objectifs et étapes, le calendrier et le séquençage des politiques, et les adapter aux conditions locales afin d'en améliorer l'efficacité et de minimiser les tensions que les ajustements ont entrainées dans le monde en développement.

Pourtant, cette mission confiée aux gouvernements doit s'effectuer dans le strict cadre du consensus post-Washington et selon les modalités envisagées par les bailleurs de fonds : on a vu que la « lutte contre la pauvreté ne remet pas en cause les fondements et orientations des programmes d'ajustement structurel, et il est clair que les gouvernements des PED n'obtiennent pas « carte blanche » pour mettre en œuvre les politiques selon le contenu et l'orientation qu'ils souhaitent.

Revenir sur la signification originelle de « ownership » permet également d'en éclairer l'usage par les IFI. Directement empruntée aux techniques de management dans le secteur privé, elle signifie dans ce contexte d'augmenter l'engagement des employés et leur implication dans la poursuite des objectifs fixés par leur employeur[85]. « Importée » dans le domaine de l'aide, la notion signifie d'augmenter l'engagement et l'implication des gouvernements clients en faveur des politiques négociées en accord avec elle :

---

[84] Gould, *The New Conditionality…*, *opcit,* p. 18.

[85] "The intention is that employees have a high level of belief in and commitment to what their work organization is doing, and take responsibility for ensuring that it operates effectively (…) An alignment between personal or group aspirations and (…) organizational aims is sought. Opportunities for resistance to management control are diminished (…) 'Ownership' is never literal, however (…) Critical understandings of management therefore see its purpose as cooptation and control, and not genuine empowerment", in Cooke Bill, « A new continuity with colonial administration: participation in development management », *Third World Quarterly,* vol. 24, n°1, 2003, p. 52.

« The defining quality of ownership is a country's acceptance without coercion of full responsibility for the outcome of a program and therefore rationally insisting on acting in self-interest to maximize the expected utility of its citizens obtained from the program"[86].

L'idée est donc de faire en sorte que les responsables politiques les plus hauts soient intellectuellement convaincus du bien-fondé et de la nécessité des réformes, qu'ils adhèrent à leur esprit plutôt que de les suivre à la lettre[87], et soient prêts à déployer les efforts nécessaires pour assurer leur mise en œuvre[88]. Le gouvernement et les dirigeants sont aussi invités à adopter une attitude proactive dans l'identification des besoins, la définition des priorités nationales et la gestion de l'aide internationale et des relations avec les bailleurs de fonds internationaux :

"There has to be a shift away from the previous relatively passive mind-set, common among aid recipients, towards active leadership in the development of "homegrown" development programs. Developing countries (…) have to develop clearer views as to precisely what forms of external support they require […], based on clearly defined national goals and an exhaustive mobilization of national capacities and resources" [89].

L'objectif d'« ownership » nécessite donc, dans les PED, la présence de « leaders » dotés d'une « vision claire et déterminée », assez forts pour insuffler la foi nécessaire pour engager une réforme en profondeur des normes et valeurs de l'Etat. Ces *leaders* sont conçus comme de sérieux appuis pour les IFI dans l'impulsion et la poursuite des réformes.

Le gouvernement bénéficiaire doit par ailleurs organiser la "participation" du spectre le plus large possible d'acteurs de sorte à adapter les politiques, susciter l'adhésion et neutraliser la résistance. Les politiques mises en œuvre dans les PED doivent se construire sur la base d'un partenariat entre le gouvernement, la société civile, le secteur privé et la communauté internationale, afin que la réforme ne soit pas imposée depuis le centre (les autorités nationales) mais soutenue par l'ensemble des acteurs sociaux concernés[90]. L'adhésion totale des dirigeants doit s'accompagner d'actions fortes, de déclarations publiques et d'efforts résolus pour bâtir le consensus parmi un échantillon large d'instances démocratiques et d'acteurs sociaux à travers des programmes de participation[91]. Plus qu'une simple consultation avec l'ensemble des acteurs sociaux, il s'agit de créer un consensus[92] et un soutien populaire aussi large que possible[93] propices à l'efficacité des programmes[94]. En

[86] Johnson O., "Country Ownership of Reform Programs…", p. 5.
[87] « The country owns the program in the sense that it is *committed to its spirit* rather that just complying with its letter", in Khan Mosin, Sharma Sunil/The World Bank, "IMD conditionality and country ownership of adjustment programs", The World Bank Research Observer, vol. 18, n°2, Fall 2003, p. 235.
[88] "Country authorities are expected to be resolute in taking the appropriate steps domestically to ensure full implementation", Johnson Omotunde E.G., "Country Ownership of Reform Programmes and the Implications for Conditionality", G-24 Discussion Paper, n°35, January 2005, p. 2.
[89] Helleiner Gerald, "Towards Balance in Aid Relationships: Donor Performance Monitoring in Low-Income Developing Countries", CIS Working Paper, May 2000, pp. 2-3.
[90] Taylor, *The World Bank, Global Accumulation and the Antinomies of Capitalist Development*, *opcit*, p. 465.
[91] Johnson O., "Country Ownership…", *opcit*., pp. 4-5.
[92] « An agent will do a better job of the two parties' objectives are closely aligned", Mohsin Khan, Sunil Sharma/The World Bank. "IMF Conditionality and Country Ownership…", *opcit.*, p. 234.

[93] Moore David, "Sail on ship of state: Neoliberalism, Globalisation and the Governance of Africa", in Moore, *The World Bank….*, *opcit*, p. 467.

[94] Stiglitz, "Towards a New Paradigm for Development…", *opcit.*, pp. 16-17.

incluant les populations les plus affectées par la pauvreté dans les discussions, et en intégrant leur savoir présenté comme « authentique » dans les politiques publiques[95], la Banque espère limiter l'opposition à leur mise en œuvre, les rendre plus légitimes et adaptées au contexte local ou national.[96]

Enfin, les gouvernements du Sud doivent assumer l'entière responsabilité des programmes au lieu de la fuir ou de la rejeter sur les IFI (comme pendant des PAS) et déployer les efforts nécessaires au soutien du programme, de son élaboration jusqu'à sa mise en œuvre[97].

En l'absence d'une profonde remise en cause des fondements et recommandations économiques hérités des PAS, il apparait clair la promotion du principe d'« ownership » répond pour les IFI à trois objectifs principaux. Il s'agit d'abord d'améliorer l'efficacité des PAS en facilitant leur mise en œuvre[98] et de répondre aux critiques formulées à l'encontre des PAS dans les PED et par le mouvement altermondialiste transnational. Il s'agit enfin d'opérer une division du travail entre les acteurs de la coopération susceptible d'assurer l'efficience et de trouver un équilibre entre l'impératif d'universalité de traitement qui prévaut à la Banque et la nécessaire prise en compte des particularismes locaux.

Que le noyau dur, postulats et objectifs de la Banque restent les mêmes ne signifie pourtant pas que l'émergence du « consensus post-Washington » est sans effet ou qu'il entérine un *statu quo* inchangé. Au contraire, ce nouveau modèle a entrainé des changements opérationnels et organisationnels au sein de la Banque et a eu des implications importantes pour l'organisation elle-même, pour les pratiques de la coopération plus généralement, et enfin pour les politiques de développement et l'exercice du pouvoir dans les PED.

IV. Implications du nouveau modèle pour les pratiques de l'aide et les PED

En se diffusant, les notions de « ownership » et « lutte contre la pauvreté » ont permis un nouveau consensus entre les praticiens de l'aide, démotivés par les mauvaises évaluations et la violence des critiques formulées à l'encontre des IFI dans les années 1990.

En demandant « plus d'instruments et des objectifs plus larges », la Banque mondiale réussit un véritable tour de force et étend sa légitimité, ses ressources et domaines d'intervention.

'More instruments and broader goals'[99]: l'incroyable tour de force de la Banque

Le nouveau paradigme repose sur l'idée que pour que le « développement » nécessite une véritable transformation de la société[100]. La Banque appelle l'ensemble des acteurs à lui

[95] Taylor, "Governing through participation…", *opcit,* p. 185.

[96] "Development cannot be just a matter of negotiations between a donor and the government (…) It must involve and support groups in civil society (…) Ownership and participation are also necessary if the development strategy is to be adapted to the circumstances of the country", Stiglitz, "Towards a New Paradigm for Development…", *opcit.,* p. 21.

[97] Johnson O., "Country Ownership…", *opcit*., pp. 7-8.

[98] « Progress in implementation has been stronger, where governments have "owned" the program and hence were committed to carrying it through (…) The cost of failure is too great (…) to ignore the potential contribution of a better understanding of the political economy of adjustment", Johnson, J. H. and S. Wasty, "Borrower Ownership…", *opcit.,* pp. 10-11.

[99] Stiglitz, "More instruments and broader goals", *opcit.*

[100] "Development represents *a transformation of society*, a movement from traditional relations, traditional ways of thinking, traditional ways of dealing with health and education, traditional methods of production, to more "modern" ways", in Stiglitz, "Towards a New Paradigm for Development…", *opcit.,* p. 3. Italique ajoutée par l'auteur.

accorder plus d'objectifs, d'instruments et de moyens, arguant du fait que si elle a failli à sa mission depuis des décennies, ce n'est pas parce qu'elle en faisait trop dans les PED, explique-t-elle, mais pas assez :

« The Washington consensus advocated the use of a small set of instruments (including macroeconomic stability, liberalized trade, and privatization) to achieve a relatively narrow goal (economic growth). The post-Washington consensus recognizes both that a broader set of instruments is necessary and that our goals are also much broader"[101].

Par ce diagnostic et à travers les notions de « ownership » et de réduction de la pauvreté, la Banque mondiale réussit ainsi un tour de force: à la suite d'une crise majeure de légitimité, d'efficacité et d'un mouvement de contestation de son action sans précédent, elle réclame plus de moyens. D'un point de vue stratégique, elle passe d'une position où elle était la cible des critiques à une position de *leader* dans la communauté du développement[102]. La lutte contre la pauvreté, autour des Objectifs du Millénaire pour le Développement, permet également une mobilisation internationale sans précédent. Enfin, son capital moral augmente : en se fixant pour objectif de lutter contre la pauvreté, la Banque se dote d'un pouvoir bien plus légitimateur que les précédents ajustements structurels[103]. Après une période de forte incertitude et de tensions, elle parvient à reconstruire un certain consensus autour de ses actions, et de l'aide internationale en général.

Mieux que cela, elle arrive même à étendre son champ d'action et d'intervention du développement économique *strict sensu* aux domaines sociaux, institutionnels et politiques.

De la croissance à la « gouvernance » : l'extension du domaine de la réforme

Pour adapter les pratiques de l'institution, les économistes de la Banque ont tenté d'élargir le modèle de base « afin d'accroître sa pertinence et son pouvoir explicatif pour déboucher sur une "nouvelle" économie du développement » en puisant dans l'offre disponible sur le marché de l'économie orthodoxe de l'époque: tout d'abord, la théorie de la croissance endogène met en évidence un certain nombre de facteurs de croissance longtemps occultés dans les conceptions et projets de la Banque : l'investissement, le capital humain, l'innovation, les biens publics, le commerce international. Le deuxième courant d'influence majeur est représenté par la théorie des institutions et des conventions, ou nouvelle économie institutionnelle, qui s'attache à incorporer une théorie des institutions à l'analyse économique, dans l'objectif d'intégrer la question des institutions à la conception du développement[104].

Alors que les infrastructures et l'industrialisation, puis la volonté de leur imposer une « thérapie de choc » à travers les PAS avaient jusque-là dominé la doctrine et les interventions de la Banque dans les PED, son champ d'intervention s'étend maintenant aux institutions, au domaine social, à la bonne gouvernance, etc. La pauvreté étant définie comme multidimensionnelle, elle appelle à une redéfinition du social et du politique. Il s'agit donc ni plus ni moins de transformer les Etats et les sociétés : Plus que de pauvreté, ce dont il est question actuellement, c'est d'une « redéfinition normative de l'Etat (…) La lutte contre la

[101] Stiglitz, "More instruments and broader goals", *opcit*., p. 12.
[102] Fraser, "Aid-recipient sovereignty in global governance", *opcit.*, p. 27.
[103] Taylor, *The World Bank, Global Accumulation and the Antinomies of Capitalist Development*, *opcit*, p. 312.
[104] Conte, « Analyse du post-ajustement et efficacité *», opcit.*

pauvreté permet de poursuivre les réformes de l'Etat au-delà de l'atteinte d'un équilibre [économique] éventuel »[105].

Le consensus post-Washington est porteur d'un projet politique et étend l'idée de l'ajustement dans le domaine social et politique[106], étendant par là-même le champ et le degré d'intervention multilatérale autorisée dans les PED[107]. L'objectif principal est d'ancrer le néolibéralisme dans les fabriques sociales et politiques des PED, c'est-à-dire de rendre la logique de gestion économique acceptable, voire même légitime auprès des citoyens[108].

Cette évolution se concrétise principalement par l'émergence du thème de la « gouvernance » à la Banque. Un groupe « secteur public » y est crée en 1997, et les prêts réalisés dans le cadre de la bonne gouvernance augmentent : alors qu'ils représentent 3,7% du total des prêts en 1997, ils atteignent 14,5% du total en 2001[109]. Pour lever les doutes et résistances exprimés par le « staff » à ce sujet, cette dernière a été conçue dans des termes techniques, apolitiques, de façon à respecter le mandat de la Banque et pouvoir être acceptée par son personnel[110]. La gouvernance s'articule autour des notions de transparence, de participation et de responsabilité - 'accountability' pour contrôler l'Etat et l'obliger à respecter une certaine discipline ; et le respect de l'état de droit et de la loi (visant à stabiliser les droits de propriété)[111]. Cette nouvelle priorité donnée aux institutions signifie que les IFI se concentrent tout particulièrement sur l'Afrique[112], en raison de la nature et des fondements problématiques de l'Etat et des institutions publiques dans cette région du monde[113]. Presque vingt ans plus tard, l'approche en termes de gouvernance est totalement banalisée, acceptée comme objectif

---

[105] Penafiel, Ricardo, « Evènement discursif paupériste et avènement d'une période post-populiste en Amérique Latine », *opcit.,* pp. 10-19.

[106] Hatcher, "Stiglitz and the New Institutional Economics", *opcit.*

[107] Fine, Lapavitsas and Pincus (eds), *Development policy in the twenty-first century…*, p.15.

[108] Harrison Graham, « The World Bank and the construction of governance in Africa », in Moore, *The World Bank…*, *opcit.*, p. 373.

[109] Young et Williams, "The World Bank and the Liberal Project", *opcit,* pp. 210-11.

[110] Les doutent portent sur plusieurs points : certains craignent que la gouvernance s'inscrive en faux avec les « articles of agreement ». D'autres estiment que la Banque est mal équipée pour s'attaquer à des problèmes institutionnels. Enfin, la priorité donnée à la gouvernance se heurte à la réticence des gouvernements des PED, in Young et Williams, "The World Bank and the Liberal Project", *opcit,* pp. 207-8.

[111] Harrison Graham, « The World Bank and the construction of governance in Africa », in Moore, *The World Bank…*, *opcit.*

[112] Dans une étude des évolutions de paradigme concernant le développement urbain, Simon Mas montre que si les projets de la Banque mondiale se concentrait sur la construction d'infrastructures jusqu'à la fin des années 1990, l'accent est ensuite placé sur la gestion des ressources, la formation des cadres et du personnel municipal, le renforcement des capacités présentes dans les villes, le développement institutionnel, l'accès des usagers/consommateurs et leur participation dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets, la décentralisation, le dialogue politique, etc. Il souligne que la part de tels projets est proportionnellement beaucoup plus forte en Afrique sub-saharienne que dans les autres régions du monde : ils représentent 30% de tous les projets financés dans la région, soit environ le double de ce qui se fait en Amérique latine ou en Asie, in Mas Simon, « World Bank's Urban Development Projects in sub-Saharan Africa: paradigm change(s) and the context of intervention (1988-2007) », communication présentée lors de la conférence doctorale de l'ECPR, Barcelone, août 2008.

[113] Moore, "Sail on ship of state…", *opcit.,* pp. 227-66.

légitime et routinisée dans les projets et programmes de la Banque mondiale: elle n'est pas un secteur d'intervention de plus, mais une approche appliquée à tous les autres secteurs[114]. Au final, « la lutte contre la pauvreté permet un approfondissement des réformes (…) [et] permet (…) aux institutions internationales (…) de statuer sur un nombre croissant de domaines ».[115]

Dans le même temps, l'intervention multilatérale est amenée à évoluer : son rôle passe de la coercition à l'influence, et ses instruments s'adaptent à de nouvelles missions.

Un rôle renouvelé pour l'intervention internationale : de la coercition à l'influence
Si le rôle des bailleurs de fonds internationaux reste essentiel, les IFI affirment vouloir passer *de la coercition pure à l'influence,* de sorte que le nouveau modèle et les réformes sont bien « internalisés » par le pays le plus rapidement possible[116].

Les bailleurs de fonds pensent donc avoir un rôle à jouer pour favoriser l'« ownership » exercé par les PED. Grâce à des actions de « renforcement des capacités », de réforme de l'Etat, de « dialogue politique », ils pensent pouvoir créer les conditions de l'« appropriation » et du *leadership* national nécessaires à la bonne mise en œuvre des réformes. Leur nouveau rôle consiste à encourager les pays à élaborer leurs propres programmes et à fournir du conseil et de l'expertise, à travers de l'assistance technique ou des conseillers dits « indépendants », lorsque les bénéficiaires n'ont pas les « capacités » jugées nécessaires.

Pour remplir son nouveau rôle de conseil et d'influence, la Banque estime devoir devenir une « Banque du savoir »[117], développer les connaissances et la culture de l'excellence, et créer une base de données sur la pauvreté, le développement et les « bonnes pratiques »[118]. La connaissance et le savoir sont les thèmes principaux du rapport de la Banque en 1998-99, intitulé « Knowledge for Development », et la Banque a dégagé des ressources pour s'assurer le monopole de la production de savoir sur le développement et la pauvreté dans les PED. Internet a joué un rôle important dans la conquête de ce quasi-monopole.

Pour autant, le rôle de surveillance des bailleurs de fonds ne disparait pas, loin s'en faut. La conditionnalité demeure, même si les IFI appellent à les rationaliser autour de quelques priorités fortes[119] et à les faire porter sur les résultats.

---

[114] Harrison Graham, « The World Bank and the construction of governance in Africa », in Moore, *The World Bank…*, *opcit.*, pp. 208-9.

[115] Penafiel, Ricardo, « Evènement discursif paupériste et avènement d'une période post-populiste en Amérique Latine », *opcit.,* pp. 10-19.

[116] "One of the most important services the Bank can provide is to ensure that the process of policy reform is 'internalized' in the country as quickly as possible, so that the reform program is designed by the country itself and integrated into its long-term development program", in Johnson John et Wasty Sulaiman, "Borrower ownership of adjustment programs and the political economy of reform", pp. 10-11.

[117] Wolfensohn, "New Directions and New Partnerships", *opcit.* Italique ajoutée.

[118] "The Bank is organizing itself as a *knowledge institution* (…) We are positioning ourselves to be a convenor, a catalyst, and a guide in sharing of knowledge, information, and best practice experience worldwide", in James Wolfensohn, "The World Bank and the Evolving Challenges of Development", *opcit.*

[119] Mohsin S. Khan, Sunil Sharma. "IMF Conditionality and Country Ownership…", *opcit.*, p. 239.

« If a program is going to be supported by outsiders - in particular by powerful Creditors - then the outsiders must be convinced of the sustainability of the economic policies before they would give their support"[120].

Dans la mesure où le programme choisi et mis en œuvre peut avoir des répercussions pour d'autres pays et organisations étrangères, ces derniers ont le droit de demander au pays bénéficiaire d'en modifier le contenu. Dans ce contexte, il apparait que « le vrai défi est de maximiser l'ʻownership' dans le cadre des conditionnalités »[121].

Implications pour les PED

Le nouveau paradigme a un certain nombre d'implications pour les PED. Tout d'abord, le glissement de l'ajustement à l'ownership ne signifie en rien une (ré)-affirmation de leur souveraineté ou un droit à l'auto-détermination en matière de politiques de développement.

Bien au contraire, la notion « ownership » est à la fois un vecteur et un symbole de l'érosion de la « souveraineté » des PED, qui perd de sa valeur politique après la chute du Mur de Berlin. Alors que les PED sont accusés d'avoir failli à leur mission, leur souveraineté n'est plus préservée comme au temps de la guerre froide (au moins en façade) et de plus en plus conditionnée à la capacité des gouvernements à promouvoir le développement économique et le bien-être des populations, en particulier en Afrique sub-saharienne. La communauté internationale s'arroge alors le droit de prendre le relais en prenant en charge au moins partiellement les fonctions de développement économique dans les PED à travers des interventions nombreuses et multiformes[122]. « Ownership » se situe donc à l'opposé du principe d'auto-détermination qui avait guidé l'action des premiers dirigeants africains, et est compatible avec la présence des bailleurs de fonds (ʻ*donorship*')[123].

Ensuite, la proclamation des principes de « ownership » et « la lutte contre la pauvreté » entraine une évolution de l'approche et des outils opérationnels de la Banque dans les PED. En décembre 1998, Jackson Hole, un ancien banquier d'investissement multimillionnaire il prépare pendant les fêtes de fin d'année une réflexion radicale sur l'avenir de la coopération au développement au coin du feu dans son *ranch*[124]. Le fruit de cette réflexion est présenté sous forme de mémo au Conseil des Gouverneurs ("*the Board of Governors*") de la Banque Mondiale en janvier 1999, et constitue la base du « Comprehensive Development Framework » (CDF) introduit par le Président Wolfensohn. Le CDF propose de renouveler les pratiques et relations d'aide autour des nouveaux principes aux fondements du consensus post-Washington: interdépendance entre l'économique, le politique et le social ; l'*ownership* ; le partenariat ; la réduction de la pauvreté et la gestion axée sur les résultats.

Depuis 1999, l'« appropriation » et l'engagement des gouvernements en faveur de la doctrine de la « lutte contre la pauvreté » doit se matérialiser par la validation d'un Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté : les pays désireux de bénéficier d'une aide financière ou d'un

---

[120] Johnson O., "Country Ownership…", *opcit*., pp. 11-12.

[121] Mohsin S. Khan, Sunil Sharma. "IMF Conditionality and Country Ownership…", *opcit.*, p. 235.

[122] Fraser, "Aid-recipient sovereignty in global governance", *opcit.*, pp. 24-5.

[123] Jilles van Gastel, Monique Nuijten, "The re-invention of ʻownership': An anthropological/organizational approach to the construction of a policy model at the Dutch Ministry of Development Cooperation. Disponible en ligne au lien suivant: http://66.102.1.104/scholar?num=100&hl=fr&lr=&client=firefox-a&q=cache:xt_jNQhMqawJ:www.soas.ac.uk/eidosfiles/conferencepapers/gastel.pdf+%22van+Gastel%22+and++Nuijten+the+reinvention+of+ownership

[124] Gulrajani, "The art of fine balances...", in Stone et Wright, *The World Bank and Governance..., opcit.*

allégement de leur dette dans le cadre de l'Initiative PPTE doivent tous préparer un programme de lutte contre la pauvreté pluriannuel (entre trois à cinq ans). Réduction de la dette et lutte contre la pauvreté fusionnent ; et l'élaboration d'un CSLP s'apparente à une nouvelle conditionnalité de la Banque[125]. Ainsi, en se dotant de nouveaux instruments opérationnels, la Banque introduit de nouveaux instruments de gouvernement dans les PED.

Ces instruments sont, pour les PED, aussi émancipateurs que disciplinaires. En théorie élaborés par les gouvernements des PED en concertation avec la « société civile », les CSLP doivent être approuvés par les Conseils d'Administration respectifs de la Banque Mondiale et du FMI pour que les pays puissent accéder aux opérations de réduction de la dette, ce qui détermine a priori l'issue du processus : on observe que les fonctionnaires en charge du processus souhaitent souvent s'acquitter de la tache afin d'accéder aux allègements de dettes le plus vite possible. Pour cela, il leur suffit d'anticiper les attentes des IFI, en pratiquant l'autocensure[126] ou en imitant les CSLP déjà validés dans d'autres pays et disponibles sur Internet. La supervision du processus par les IFI s'exerce également à travers la diffusion d'un guide de « bonnes pratiques » à l'attention des gouvernements[127] et d'un suivi fin. Ainsi, les CSLP ne se concentrent pas uniquement sur les objectifs, les moyens mobilisés et les résultats de l'action publique, mais également sur le *processus* même de prise de décision[128]. La forme devient un objet d'attention et un moyen pour les IFI de contrôler le fond. Pour espérer profiter de mesures d'allègement de la dette, les gouvernements des PED doivent ainsi adhérer à « un programme multidimensionnel de réforme de l'Etat » et s'engager sur la voie d'une rénovation radicale de leurs mécanismes de management public[129], en vue de former des « Etats post- développementaux »[130].

Au final, « ownership » et lutte contre la pauvreté ont permis de faire augmenter les volumes de l'aide internationale, et d'étendre le droit de regard et le champ d'intervention des bailleurs de fonds à presque tous les domaines de la vie économique, sociale et politique des PED. Des interventions initialement conçues comme techniques et limitées dans le temps au service d'une « thérapie de choc » deviennent les vecteurs permanents d'un projet occidental de gouvernance globale"[131]. Avec les CSLP, c'est l'intégralité des stratégies nationales de développement (et non plus des projets de développement isolés) qui entre sur le terrain de ce qui peut (et, en pratique, doit) être négocié avec la communauté internationale. Les bailleurs de fonds sont plus que jamais un juge et un méta-acteur dans le monde en développement[132].

Pourtant, cette intervention est banalisée : le « partenariat » global entre acteurs de la société civile, communauté des bailleurs de fonds internationaux et gouvernements des PED que les IFI appellent de leurs vœux nie que les intérêts et aspirations de ces différents acteurs divergent et qu'il existe des relations et hiérarchies de pouvoir entre eux. Les acteurs

[125] Gould, *The New Conditionality…, opcit.*

[126] Fraser, "Poverty Reduction Strategy Papers: Now who calls the shots?", *The Review of African Political Economy*, n°104-105, 2005, p. 327.

[127] Cammack Paul, "What the World Bank means by poverty reduction and why it matter", *opcit.*, http://www.chronicpoverty.org/pubfiles/Cammack.pdf, p. 11.

[128] Tan Celine, 'The Poverty of Amnesia: PRSPs in the Legacy of Structural Adjustment', in Stone et Wright, *The World Bank and Governance…, opcit.,* p. 148.

[129] "A multi-tethered programme of state reform", in Gould, *The New Conditionality…, opcit,* p. 3.

[130] « Post-developmental states », in Gould, *The New Conditionality…, opcit,* p. 137.

[131] Duffield Mark, "Governing the borderlands: decoding the power of aid", London: Commonwealth Institute, 2001, p. 2.

[132] Penafiel, Ricardo, séminaire sur la "sociologie historique de l'économique", Paris, CERI, 28/11/2008.

nationaux ou internationaux se voient dotés de la même dose de légitimité pour intervenir dans le processus politique dans les PED[133]. Certains y voient "la plus grande brèche au principe de souveraineté dans les PED depuis Lugard" – en référence à la colonisation[134].

Paradigme global *vs* trajectoires locales : Réflexions

« Ownership » et lutte contre la pauvreté - revêtent une dimension universelle, englobante et contraignante. Elles ont permis de reconstruire, au moins en apparence, un consensus et de réconcilier, au moins pour un temps, les positions et intérêts divergents d'acteurs hétéroclites. Ceci n'a été possible que parce que car ces deux notions sont vagues et apparemment consensuelles: comme la plupart des « mots du développement »[135], elles sont des « métaphores mobilisatrices » qui masquent les différences idéologiques et facilitent le compromis[136]. Mais si elles ont un sens bien spécifique pour l'organisation qui en est l'auteur (en l'occurrence la Banque mondiale), leur caractère intrinsèquement vague resurgit dès lors que les mots sortent de leur organisation d'origine. Leur diffusion et circulation dans l'espace plus large de la coopération internationale est problématique.

Alors que les autres acteurs ignorent le sens de la notion ou le contestent, des débats et désaccords émergent. Le terme « ownership » donne lieu parmi les agences d'aide internationales à des interprétations concurrentes, qui oscillent entre 1/ un processus de persuasion et le consentement des gouvernements des PED d'une part, et 2/ le fait de donner une marge de manœuvre accrue aux gouvernements des PED pour élaborer des politiques en accord avec les besoins et aspirations de la population d'autre part[137]. Dans la même veine, la signification du terme « ownership » en français, une langue parlée par les administrations de nombreux pays africains, est controversée. Sa traduction en français et dans les multiples langues parlées dans les PED à travers le monde pose problème et devient stratégique, un enjeu de pouvoir et un site de luttes entre acteurs[138].

Pour les PED, cela signifie qu'en raison de leur malléabilité et leur imprécision, les « mots du développement » promus redeviennent des terrains de conflits d'interprétations et d'usages une fois le « consensus » international atteint et proclamé en grande pompe. Les mots et les pratiques auxquelles ils donnent lieu redeviennent des terrains d'affrontement symbolique, institutionnel et politique. Si la mécanique globale des modèles promus semble bien huilée, l'imprécision des mots d'ordre ouvre une brèche à la négociation, de sorte que les modalités de mise en œuvre, le degré de réussite du projet et la portée des réformes standardisées introduites dépendent des caractéristiques historiques, sociales, économiques et politiques de chaque pays en développement.

---

[133] Gould, *The New Conditionality…, opcit.,* p. 8 et 46.

[134] Craig et Porter, *Development beyond neoliberalism?...opcit*., p. 72. Baron Lugard (1858 – 1945) fut un soldat britannique, explorateur de l'Afrique et administrateur colonial. Il fut gouverneur de Hong Kong (1907–1912) et du Nigeria (1914–1919), in Craig et Porter, *Development beyond neoliberalism?...opcit*., p. 72.

[135] Référence au colloque "Les mots du Développement… », *opcit.*

[136] Cette idée est développée dans: Mosse David, *Cultivating development: An ethnography of aid policy and practice*, London: Pluto Press, 2005, p. 230.

[137] Gerry Helleiner, "Towards Balance in Aid Relationships…", *opcit.*

[138] Voir : Bergamaschi I., « Les trajectoires de l'« appropriation » et de la « lutte contre la pauvreté » au Mali : Interprétations, pratiques et discours concurrents », Communication présentée au colloque : « Les mots du développement… », *opcit.*

Pour le chercheur, cela signifie que le changement de paradigme à l'œuvre au sein de la Banque mondiale doit être appréhendé dans ses localisations contrastées[139], et que l'analyse doit porter sur les réactions et réponses spécifiques et créatives déployés par différents types d'acteurs dans différents contextes.

[139] « How has the standard partnership template has been localized in different contexts", in Gould, *The New Conditionality…, opcit,* p. 3.