D'ailleurs

Retrait ou redéploiement de l'État ?

par Béatrice Hibou

Le débat sur l'État dans les pays du Tiers Monde, après avoir été centré sur son « importation » ou sa « greffe », s'est aujourd'hui déplacé sur son retrait, voire son effondrement. Il y a certes là un effet des réflexions plus générales sur l'impuissance du politique face aux marchés et à la globalisation. Mais il s'y ajoute des considérations spécifiques aux pays du Sud, où l'on retrouve d'ailleurs, sous de nouvelles formes, les arguments de naguère : ces États, pris entre conditionnalités des institutions internationales et bouleversements internes, verraient leurs marges de manœuvre se rétrécir dangereusement et leur souveraineté s'étioler[1]. On assisterait ainsi à un phénomène général de retrait, voire de déliquescence des États du Sud : non seulement leurs capacités régulatrices dans le champ économique auraient été largement réduites, mais leurs fonctions régaliennes les plus fondamentales (perception des impôts, maintien de l'ordre) ne

1. Sur le débat sur la nature de l'État dans les pays non occidentaux, voir : – pour la thèse de l'importation de l'État : B. Badie, *L'État importé. Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992 ; B. Badie et P. Birnbaum, *Sociologie de l'État*, Paris, Grasset, 1978. – Pour la thèse de la greffe de l'État : J.-F. Bayart, *L'État au Cameroun*, Paris, Presses de la FNSP, 1979 ; J.-F. Bayart, *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989 et J.-F. Bayart (dir.), *La Greffe de l'État*, Paris, Karthala, 1996. (*Suite de cette note page 153*)

seraient plus remplies qu'avec difficulté et par à-coups. Bien entendu, certains pays seraient moins touchés que d'autres, mais il s'agirait tout de même d'une tendance générale.

Cet article a pour ambition de réfuter cette interprétation et de proposer une thèse différente : celle de la privatisation de l'État[2]. Cette expression d'apparence paradoxale entend restituer l'ambivalence de la situation présente. Certains faits utilisés à l'appui de la thèse de l'affaiblissement des États sont peu contestables : délégation de plus en plus fréquente à des intermédiaires privés de leurs fonctions régulatrices, voire régaliennes ; montée des « réseaux », des « marchés » et des acteurs privés ; pression plus directe des contraintes économiques internationales. Et il ne fait aucun doute que l'usage de la violence à des fins d'appropriation privée est devenu un mode de gouvernement dominant dans nombre de pays. Pour autant, l'État non seulement résiste, mais continue de se former à travers la renégociation permanente des relations entre « public » et « privé » et à travers les processus de délégation et de contrôle ex-post. Autrement dit, la « privatisation » de l'État n'implique ni la perte de ses capacités de contrôle, ni sa cannibalisation par le privé, mais son redéploiement, la modification des modes de gouvernement sous l'effet des transformations nationales et internationales.

La « vulgarisation » de la privatisation

La privatisation est au cœur des réformes de libéralisation qui se sont imposées à l'ensemble des pays du Sud. Mais elle ne concerne pas seulement les entreprises publiques, les services publics et les autres acteurs économiques (avec les actions de « promotion du secteur privé ») : cette face orthodoxe des réformes – noyau du discours dominant de la communauté internationale – ne représente qu'un élément de la « construction »[3] de la politique économique. La privatisation s'est aussi diffusée à d'autres domaines et à d'autres interventions de l'État, non pas à l'instigation de l'appareil bureaucratique et du pouvoir politique, mais sous l'action d'au moins deux mouvements difficilement dissociables. D'une part, les réformes elles-mêmes ont produit des effets latéraux, imprévus et souvent non voulus, qui ont permis cette diffusion : réduction des dépenses budgétaires mettant en difficulté les administrations, délégitimation des instances publiques, émiettement des pouvoirs de décision, primauté donnée à la légitimité extérieure sur la légitimité intérieure, à la rapidité sur les modalités d'action, et aux résultats sur les moyens. D'autre part, les différents acteurs économiques et politiques, à travers leurs stratégies, leurs conflits, les compromis et les négociations entre différents groupes au sein de la société, ont transformé l'environnement et la substance des réformes et dessiné de nouveaux contours de l'État et des modes de gouvernement[4]. De sorte qu'aujourd'hui, la privatisation concerne aussi, et peut-être surtout, le

développement, les ressources économiques, les fonctions régulatrices et les fonctions régaliennes de l'État. Pour diverses qu'elles soient, ces privatisations, sauvages ou programmées, ont en commun de trouver un écho favorable dans le discours libéral ambiant, d'étendre l'usage de truchements privés pour gouverner, de modifier non seulement les formes de la régulation économique, mais aussi celles de la régulation politique et de la souveraineté. Autrement dit, de déplacer et de brouiller les frontières entre public et privé. Ce processus de vulgarisation de la privatisation constitue aujourd'hui la forme dominante de la gouvernementalité (définie comme « action sur des actions », « manière de diriger la conduite d'individus ou de groupes »)[5] dans les pays du Sud, la « formation » de la privatisation l'ayant largement emporté sur sa « construction ». On l'aura bien compris : parler de privatisation de l'État n'est pas jouer sur les mots ; cette expression traduit les processus concomitants de diffusion de l'usage d'intermédiaires privés pour des fonctions antérieurement dévolues à l'État, et de redéploiement de ce dernier.

Sur la thèse du retrait et de l'impuissance croissante de l'État dans l'économie, voir : – Pour les pays industrialisés : M. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, New York et Londres, Macmillan, 1990 ; R. Reich, *L'Économie mondialisée*, Paris, Dunod, 1993 (1991 pour l'édition américaine) ; P. Drucker, *Au-delà du capitalisme, la métamorphose de cette fin de siècle*, Paris, Dunod, 1993 (1993 pour l'édition anglaise) ; S. Strange, *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996 ; C. Chavagneux, « Peut-on maîtriser la mondialisation ? », *Économies et Sociétés*, n°4 série P, 1998. – Pour les pays en développement : I. Zartman (ed.), *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority,* Boulder et Londres, Lynne Rienner, 1995 ; R. D. Kaplan, « The coming anarchy » (pp. 44-76), *The Atlantic Monthly*, vol. 273, n°2, février 1994 ; K. Schlichte, « Why states decay. A preliminary assessment », miméo, 1997. – L'hypothèse de la nouvelle colonisation par les bailleurs de fonds développe une autre modalité de cette thèse du retrait de l'État. Voir : N. Plank, « Aid, debt, and the end of sovereignty : Mozambique and its donors » (pp. 407-430), *Journal of Modern African Studies*, vol. 31, n°3, 1993 ; et, de façon générale, tous les travaux de la tradition dépendantiste tels S. Amin, *La Déconnexion. Pour sortir du système mondial,* Paris, La Découverte, 1986 et S. George et F. Sabelli, *Crédits sans frontières : la religion séculière de la Banque mondiale*, Paris, La Découverte, 1994. – Pour une analyse plus nuancée de cette apparente perte de contrôle, voir : J. Migdal, « Why do so many states stay intact ? », communication présentée à l'*Australian National University Workshop on Weak and Strong States in Southeast Asia and Melanesia*, 12-14 août 1997.

2.Cette thèse, comme on le verra tout au long de l'article, est née de la lecture d'un certain nombre de travaux scientifiques. Mais elle est avant tout le fruit de nombreux terrains et de l'interprétation de faits, glanés au cours de ces séjours et dans les journaux, les entretiens, l'observation – participante ou non — et la réalisation d'études pour le compte de divers opérateurs économiques et d'administrations.

La bibliographie est consultable sur le site web du CERI **http://www.ceri-sciencespo.com**

3. La distinction entre « construction » et « formation », que l'on retrouvera utilisée tout au long de cet article, a été avancée par Berman et Lonsdale. La construction de l'État constitue l'« effort conscient de créer un appareil de contrôle », alors que sa formation est un « processus historique largement inconscient et contradictoire de conflits, de négociations et de compromis entre divers groupes ». *In* B. Berman et J. Lonsdale, *Unhappy Valley*, Londres, Longman, 1992.

4. Voir : J. Linz et A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Washington D.C., Johns Hopkins University Press, 1996 ; B. Hibou, « Économie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique : du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire », *Les Études du CERI*, n°39, mars 1998. Voir également : B. Hibou, *L'Afrique est-elle protectionniste ? Les chemins buissonniers de la libéralisation extérieure*, Paris, Karthala, 1996 et « Les enjeux de l'ouverture au Maroc. Dissidence économique et contrôle politique », *Les Études du CERI*, n°15, avril 1996.

5. Ce concept est, bien entendu, issu des travaux de Foucault. Ces définitions sont reprises de l'analyse qu'en fait J.-F. Bayart dans son « Fait missionnaire et "politique du ventre" : une lecture foucaldienne », *Le Fait missionnaire*, Lausanne, n°6, 1998.

L'extension de la décharge

La privatisation de l'État doit être comprise comme une nouvelle modalité de ce que Max Weber nommait la « décharge »[6]. Celle-ci constituait, nous dit-il, le mode de gouvernement dominant dans des contextes caractérisés par une faible bureaucratisation et un appareil gestionnaire peu développé. Mais elle n'était nullement synonyme d'absence d'État ou de gouvernement. Aujourd'hui, à ces caractéristiques que connaissent encore bon nombre de pays, s'ajoutent des phénomènes nouveaux : internationalisation et financiarisation croissantes de l'économie et par conséquent perte d'influence directe des États sur cette dernière, expansion et transformation du capitalisme, conséquences multiples des innovations technologiques, complexification des sociétés... Autant d'éléments qui expliquent que les gouvernementalités, dans les pays du Sud, passent de modalités directes, permanentes, anticipées et bureaucratisées à des modalités indirectes, discontinues, ex-post et souvent peu institutionnalisées.

La décharge, aujourd'hui, se caractérise avant tout par l'usage de truchements privés comme mode dominant de la gouvernementalité. Quelques exemples peuvent illustrer ce propos.

L'affermage de l'impôt

La privatisation a atteint l'une des fonctions régaliennes les plus importantes et les plus symboliques : la fiscalité. Ce processus d'affermage est à la fois voulu et inattendu. La privatisation de la fiscalité a en effet été favorisée par un certain nombre de bailleurs de fonds (à commencer par la Banque mondiale et le FMI) dans des domaines bien précis. L'un des premiers exemples de ce régime de délégation a été la douane indonésienne : une société privée se charge non seulement d'assurer le contrôle de la valeur en douane, mais également de faire le travail d'évaluation des droits à payer et de collecte de ceux-ci. Cette expérience, à l'instar d'autres expériences asiatiques, a été érigée en *success story* et a servi de modèle aux autres pays en développement. Désormais, des sociétés de ce type (SGS et Cotecna, Veritas, Inskape, Crown Agence) sont présentes à un titre ou un autre dans la plupart des pays d'Afrique sub-saharienne. Les contrats qui les lient aux gouvernements ne sont pas connus, mais on sait que les mandats sont de courte durée et comprennent généralement une rémunération partiellement proportionnelle aux résultats, un financement par ponction sur les importateurs (qui varie généralement entre 0,5 et 1% des valeurs contrôlées) et une rétribution personnalisée aux principaux dirigeants du régime en place. Parallèlement, les réformes fiscales proposées par les bailleurs

6. M. Weber, *Histoire économique. Esquisse d'une histoire universelle de l'économie et de la société*, Paris, Gallimard, Bibliothèque des sciences humaines, 1991 (1923 pour l'édition originale).

de fonds ont tendance à privilégier l'objectif de rentabilité. C'est pourquoi non seulement la fiscalité est concentrée sur les grandes entreprises du secteur formel, mais ces dernières sont également sollicitées pour collecter un maximum de recettes fiscales : l'État se décharge sur elles de la collecte des impôts. Il en est ainsi, par exemple, en Côte d'Ivoire, où les grandes sociétés du secteur formel centralisent la contribution des employeurs, l'impôt sur les sociétés et la patente, mais aussi l'impôt sur les salaires, la TVA et autres droits indirects, l'impôt sur les valeurs mobilières, etc.

Mais ce système voulu de privatisation connaît un succès qui dépasse les attentes de ses promoteurs : une privatisation sauvage se produit dans son sillage, qui voit les acteurs privés s'approprier des parties de port ou des tronçons de frontière, souvent à l'occasion de leur mainmise sur des ressources économiques nationales. On retrouve de telles configurations au Cameroun et au Cambodge autour des activités forestières, au Mozambique autour des ressources halieutiques ou, dans les pays voisins du Tchad (Soudan, Libye, Cameroun, Centrafrique, Niger, Nigéria), autour des armes, du pétrole, de l'ivoire et des voitures volées. De la même manière, l'appel à des sociétés privées est parfois poussé au-delà des exigences des institutions internationales : c'est sans concertation avec les bailleurs de fonds que, dès 1996, le Cameroun confie à la Revenue Management Associates Ltd., société de droit suisse basée à Londres mais filiale de la banque Lazard Frères, le soin d'établir, de gérer et de collecter le principal impôt indirect, la TCA (équivalent de la TVA). Le contrat s'avère particulièrement avantageux pour cette entreprise, qui se voit rémunérée sur la base d'un pourcentage progressif des recettes recouvrées au-delà d'un palier particulièrement bas (7 Mds FCFA par mois). Mais il l'est également pour le président Biya, qui a lui-même signé le contrat. Cet exemple illustre les avantages que peut procurer l'appel à une société privée : décharge sur un tiers du travail administratif et accès à des techniques modernes à moindre coût, rôle de paravent pour le pouvoir politique, ressources supplémentaires pour les dirigeants les mieux placés...

La privatisation de la fiscalité en tant qu'instrument d'extraction et de redistribution peut prendre des formes plus élaborées : en Chine, par exemple, les entreprises privées se doivent de financer des services publics ou des banquets, au niveau communal ou régional, à la fois pour se faire accepter politiquement (la bienfaisance étant alors une des modalités selon lesquelles le secteur privé négocie sa place dans la société et dans la vie politique) et comme contrepartie des faveurs accordées par l'État (si l'entrepreneur privé a réussi, c'est que, d'une manière ou d'une autre, l'État lui a accordé, à titre privé, des opportunités : dépeçage de sociétés d'État, contrat de gestion ou de location, par exemple).

L'exemple tunisien offre une autre modalité de cette privatisation fiscale : à la fois sous l'effet de la pression extérieure (exigence de diminution des dépenses budgétaires de la part des institutions de Bretton Woods) et des contraintes

intérieures (marquer le terrain social dans un contexte de crispation autoritaire et de personnalisation du pouvoir), le président Ben Ali a instauré, depuis la fin de l'année 1992, une véritable fiscalité privée. Cette innovation fait écho aux stratégies de la bienfaisance développées, dans les années quatre-vingt, par les islamistes tunisiens. Elle rappelle aussi l'institution du *waqf*, active jusqu'aux réformes du milieu du XIX^{e} siècle : les activités sociales et culturelles étaient le fait de fondations pieuses, « privées » et gérées par les oulémas, mais les liens entre religieux et pouvoir central étaient des plus étroits. Les premiers constituaient des « intermédiaires » ou des « agents de liaison » entre la société et l'État. Aujourd'hui, le Fonds national de solidarité (dont le numéro de compte est le désormais célèbre 26.26) est alimenté par une contribution « volontaire » des entreprises et des particuliers, influents ou non ; il n'est pas comptabilisé dans le budget national et le Parlement ne contrôle pas son utilisation. Les fonds appartiennent personnellement au Président de la République (en privé, les Tunisiens parlent de racket et de l'existence d'un compte jumeau, le 26.27, destiné au financement de résidences privées du chef de l'État ou à des dépenses sécuritaires). Ils sont destinés à des œuvres sociales (« l'éradication des zones d'ombre », c'est-à-dire qui souffrent de retards de développement) et accessoirement à la gloire du bienfaiteur. Mais on pourrait aussi citer les cas du Congo-Brazzaville ou de l'Angola, pays dans lesquels les compagnies pétrolières remboursent, au nom de l'État, les mensualités de la dette extérieure et financent en partie le déficit budgétaire.

La privatisation des fonctions régulatrices

La privatisation touche également d'autres fonctions antérieurement dévolues à l'État : par exemple, en Afrique sub-saharienne et au Maghreb, la définition de certaines politiques économiques. La politique commerciale extérieure, dans ce cas, n'est pas dessinée prioritairement par l'administration compétente (avec son ensemble de réglementations sur les droits de douane, les restrictions quantitatives, la mise en conformité d'accords commerciaux régionaux, etc.), mais par un certain nombre d'acteurs influents, publics et privés, qui la définissent en fonction des potentialités de fraude et de contrebande de manière à s'assurer la maîtrise de l'accès aux marchés parallèles et aux pratiques frauduleuses[7]. Il s'agit bien, ici encore, de décharge ou de délégation : les marchés parallèles et la contrebande ne représentent pas l'anti-politique, ils ne sont pas l'expression d'une revanche du marché et du privé sur l'État et sur le public. Les principaux acteurs de l'« informel » sont, d'une façon ou d'une autre, liés au système politique dominant : cela peut aller de la symbiose totale (c'est le cas, par exemple, du trafic organisé avec Air Tchad par

7. Il est important de noter que ceci n'est absolument pas nouveau et que ces pratiques caractérisaient également la période coloniale, la période des Indépendances et même la période précoloniale.

le président Déby, ou encore d'une grande majorité des fraudes au Cameroun) à la simple ponction sur les flux (cas des réseaux commerciaux du Niger) en passant par les alliances et les participations croisées entre politiques et hommes d'affaires (cas les plus nombreux, par exemple au Maroc, en Algérie, en Côte d'Ivoire ou au Sénégal).

On pourrait étendre ces considérations à l'ensemble des politiques publiques et à l'ensemble des interventions des acteurs publics. Lorsque le directeur de l'émigration du Mozambique vend de vrais-faux passeports diplomatiques, il y a bien privatisation de la représentation extérieure. De même, celle-ci et, de façon générale, les attributs de la souveraineté sont privatisés quand des dirigeants de la Sierra Leone ou du Libéria exploitent à des fins privées la reconnaissance internationale de leur pays ; ou quand de grandes entreprises privées s'occupent de faire respecter la loi au moyen de polices privées.

La définition et les modalités du développement sont elles-mêmes privatisées. D'une part, la place croissante des ONG dans la coopération internationale est un phénomène quasi général qui, en dispersant les lieux de décision et d'action, rend encore plus complexes la coordination, la gestion, la définition de priorités et aggrave les difficultés administratives des pays les moins développés. Mais l'apparente impossibilité de contrôler tous ces acteurs privés ne doit pas faire illusion. Dès que les opérations prennent quelque ampleur ou présentent quelque intérêt, les fonctionnaires créent des ONG pour assurer à leur profit le travail administratif adéquat, et les élites nationales et leurs hommes de paille locaux tentent d'en accaparer les bénéfices : on retrouve ces configurations sur tous les continents, y compris en temps de guerre. Dans des pays autoritaires, comme en Tunisie, ce processus de décharge est plus explicite encore, puisque les ONG doivent être agréées par le pouvoir (on les nomme d'ailleurs ironiquement OVG, organisations vraiment gouvernementales), qui parfois préfère renoncer à des ressources financières plutôt que d'en autoriser certaines. Ces relations étroites entre ce qui est gouvernemental et ce qui ne l'est pas ne concernent pas seulement les ONG du Sud ; il est désormais bien connu que la plupart des ONG du Nord tirent leurs revenus de leurs gouvernements et que ces derniers font souvent appel à elles en sous-traitance.

D'autre part, l'aide apportée par les institutions publiques internationales fait souvent l'objet d'une appropriation privée. Celle-ci peut être directe (avec l'accaparement de véhicules, de matériaux de construction d'écoles ou d'hôpitaux, voire d'argent), mais elle est le plus souvent indirecte : en mettant de l'huile dans les rouages d'une économie d'ores et déjà privatisée, les institutions internationales favorisent encore davantage le positionnement des classes dirigeantes. Ces dérives sont accentuées par le laxisme, la naïveté et les contraintes bureaucratiques des donateurs, qui ne vérifient pas l'utilisation exacte de leurs fonds et n'exercent de conditionnalités que sur des acteurs publics de plus en plus insaisissables.

L'appropriation privée des ressources économiques à des fins de pouvoir

Enfin, la privatisation s'étend à l'ensemble des ressources économiques, et cela de deux manières : d'une part, le patrimoine national est accaparé par des acteurs privés ; d'autre part, l'ensemble des activités économiques fait l'objet d'une appropriation privée par les acteurs publics à des fins de contrôle politique. Les modalités de cette appropriation sont nombreuses. L'instrumentalisation de relations politiques en constitue l'une des pratiques les plus courantes : on le voit aujourd'hui de façon quasi généralisée en Afrique sub-saharienne avec les ressources forestières, halieutiques, minières (notamment le diamant) et pétrolières (avec les ventes gagées) ou encore avec les objets d'art ; mais ces pratiques existent aussi intensément en Asie, hier autour des ressources naturelles et notamment forestières, aujourd'hui autour des ressources financières avec l'enchevêtrement des intérêts publics et privés. Le développement de la criminalité économique constitue une forme de cette appropriation privée par les puissants : l'envolée des activités délictueuses à l'échelle mondiale n'épargne aucun pays en développement, qu'il s'agisse du trafic de drogue ou d'autres substances rendues illicites par la législation internationale (tels l'ivoire) ou de la délinquance financière. Même si l'on ne peut que très rarement parler d'États criminels ou mafieux, les liens entre crime et politique sont désormais largement démontrés. *Last but not least*, le recours à la violence constitue un moyen d'appropriation privée des ressources peu évoqué dans la littérature économique, mais largement répandu, notamment en Afrique. La privatisation de la coercition peut constituer un aspect de la stratégie politique de contrôle de l'invisible : l'importance économique de ces stratégies est par exemple révélée par l'accroissement des procès en sorcellerie portant sur des objets économiques. Le développement des milices « néo-traditionnelles » (tels les Dozos en Côte d'Ivoire, le Poro en Sierra Leone, en Guinée et au Libéria, le Zangbeto au Bénin) appartient à ce registre : ces « hommes de la nuit » qui, pour le compte de certaines factions politiques, sont censés assurer la sécurité participent également à diverses exactions. Le plus souvent cependant, la violence est plus visible et s'exprime à travers le racket (par exemple, aux barrages créés par des forces de l'ordre sur presque toutes les routes d'Afrique ; ou au Kenya, avec le racket, voire le pillage des entreprises privées par les hommes du Président), l'extorsion et la terreur (mobilisation forcée, par les organes de maintien de l'ordre, de moyens économiques, tels les véhicules ; ponctions, elles aussi forcées, sur des entreprises pour financer des milices, voire l'armée en voie de privatisation, comme c'est le cas à Djibouti, en Erythrée, en Somalie et au Mozambique ; chantages et manipulation de la délinquance à des fins d'accaparement des ressources économiques par les élites dirigeantes), le banditisme (avec, par exemple, le laxisme des pouvoirs publics vis-à-vis des « coupeurs de route » au Cameroun, en Centrafrique, au Tchad, en Côte d'Ivoire), le vol (par exemple, de terres au Mozambique et au Cameroun par les élites dirigeantes), les

pillages et les émeutes (notamment lors d'événements politiques, par exemple au Zaïre en septembre 1991, mais également de façon plus systématique et organisée autour de produits stratégiques, comme c'est souvent le cas au Cameroun autour de l'essence, au vu – voire avec la participation – des autorités publiques[8], ou encore au Congo) remettant en cause la notion de propriété et les frontières entre public et privé. La guerre représente alors souvent la forme extrême de ce processus d'appropriation : l'éclatement des lieux de pouvoir permet à la fois la privatisation de la violence à des fins économiques et la privatisation des ressources économiques par la violence. Comme le montrent les expériences algérienne, angolaise, sierra-leonaise, tchadienne, libérienne, latino-américaines ou cambodgienne, la guerre est souvent tenue pour un moyen comme un autre d'accéder aux ressources ou de gravir l'échelle sociale. Les protagonistes de la guerre deviennent, selon l'expression de Fernand Braudel, des « ennemis complémentaires », notamment du fait des intérêts et des enjeux économiques du conflit. La privatisation de la violence apparaît ainsi autant comme une ressource économique que comme une stratégie de pouvoir : expression de la concurrence politique pour l'exercice effectif du pouvoir, elle contribue de surcroît à la renégociation des espaces public et privé.

La privatisation des entreprises publiques

C'est dans ce contexte plus général que doivent être comprises les privatisations d'entreprises publiques : nouvelle modalité de gestion des entreprises et priorité aux critères d'efficacité et de rentabilité, réalisation d'une véritable « économie de marché », modification des relations entre dirigeants et employés, arrivée d'argent frais ne constituent que très rarement le fait majeur du transfert de propriété. En revanche, dans la mesure où le jeu politique se déroule aussi (et parfois surtout) dans le champ économique, les modalités et les résultats des privatisations d'entreprises publiques sont révélateurs de l'état des sociétés politiques et économiques. Autrement dit, la privatisation des entreprises publiques dans les pays du Sud correspond moins à un recours accru aux forces du marché qu'à une réorientation politique. En Afrique sub-saharienne, lorsque les privatisations ont lieu, elles correspondent soit à la stratégie de gestion des luttes factionnelles, soit à la stratégie de pillage ou d'appropriation privée des ressources économiques par les élites dirigeantes, stratégies qui accompagnent le redéploiement, notamment vers des activités plus cachées, illégales, voire délictueuses, des opportunités économiques du

8. C'est ainsi que la catastrophe du 14 janvier 1998 à Yaoundé, qui s'est soldée par la mort de 150 personnes (dont un certain nombre de policiers et de gendarmes), a été causée par le pillage organisé à proximité d'un important dépôt de carburant. Ce genre de pillage est régulièrement perpétré avec la complicité des forces de l'ordre, de la Société camerounaise des dépôts pétroliers et de la raffinerie de la SONARA.

monde politique. Mais elles peuvent aussi illustrer la stratégie de déplacement de la rente extérieure : dans la quasi-totalité des opérations faites en faveur d'investisseurs étrangers, une part du capital est réservée à des actionnaires nationaux, voire à l'État lui-même (c'est d'ailleurs, là encore, une stratégie ancienne). Pour les heureux élus, il ne s'agit pas seulement de bénéficier d'une rente née de l'alliance avec les étrangers ; il s'agit aussi d'une opportunité de renforcement du pouvoir, grâce à ces ressources financières et relationnelles garanties par la « bonne » gestion des capitalistes étrangers. Au Maroc, les privatisations des entreprises renforcent les modes makhzéniens[9] de gouvernement dans le champ économique (caractérisés notamment par la manipulation du flou et de l'incertitude entre règles et normes incompatibles ou conflictuelles), avec une concentration accrue du cercle des acteurs influents. En Tunisie, les privatisations ont jusqu'à présent correspondu à une stratégie plus ancienne de fragmentation et de division des rivaux potentiels dans le cadre d'un raidissement du régime politique. Désormais, elles semblent s'intégrer dans la stratégie de gestion de la dépendance et d'alliance avec les acteurs étrangers, dans un contexte de contrôle indirect qui reste fort. Ainsi en est-il, par exemple, dans le secteur du ciment, où le contrôle de l'État va se perpétuer au moyen de deux instruments : d'une part, à travers les partenaires tunisiens des repreneurs étrangers et des cahiers des charges assez contraignants (notamment en ce qui concerne le social) ; d'autre part, à travers l'intrusion directe de l'État sur le marché national du ciment (prix, réglementation). En effet, toutes les cimenteries ont vocation à être cédées sauf une usine, qui restera dans le giron étatique et qui servira en quelque sorte de cheval de Troie du gouvernement. En Chine, les privatisations correspondent à une volonté de mieux centraliser une économie éclatée au niveau local (voire anarchique) et constituent l'une des modalités de la formation de l'« État distendu »[10], avec maintien du flou entre public et privé, inconsistance des distinctions juridiques et importance des intermédiaires ou interfaces entre l'entreprise et son environnement.

La privatisation, forme dominante de la négociation et de la reformulation des relations de pouvoir

On le voit donc, décharge et privatisation ne sont en rien synonymes de retrait et d'abandon de l'État, ni même de primauté du privé sur le public. Ce que ces différents exemples ont montré, c'est, à côté de rôles élargis pour les acteurs dits privés, la négociation permanente entre acteurs dominants, qu'ils soient publics ou privés, la reformulation incessante des frontières entre public et privé et l'emprise persistante du politique et des relations de pouvoir en général. Les négociations figurent toujours au centre de ce processus de délégation et de contrôle ex-post qui caractérise ce type de gouvernement indirect de plus en plus privé.

Renégociations permanentes

La privatisation semble aujourd'hui l'une des formes, si ce n'est la forme dominante de la négociation et de la formalisation des relations de pouvoir. Certaines caractéristiques de ces processus de décharge permettent de mieux comprendre la fonction politique de l'intermédiation privée. Dans le cas de l'Afrique, la primauté accordée au gré à gré sur les OPV et autres modalités concurrentielles de privatisation donne à penser que les éléments de négociation et de marchandage y sont particulièrement importants. Surtout, les exemples concrets évoqués plus haut montrent que les accords, formels ou informels, passés entre l'État et les acteurs privés sont loin d'être permanents, ou même durables ; ils sont au contraire volontairement instables, secrets et sans cesse à renégocier : tel est le cas des contrats d'affermage, des contrats avec les sociétés privées de sécurité, nationales ou étrangères, ou des tolérances de fait à l'appropriation privée, à l'illégalité ou à la criminalité. Au Cameroun par exemple, le président Biya, qui a lui-même signé le contrat d'affermage avec la société RMA pour la gestion de la TCA, est désormais en conflit avec d'autres membres de l'équipe dirigeante (et notamment avec son ministre des Finances qui n'est pas satisfait des performances de la société privée), alors que le contrat vient à expiration l'année prochaine ; il en avait été de même à propos du contrat signé, dans la même opacité, entre certaines personnalités du pouvoir et la SGS. Dans ces conditions, les fortunes se font et se défont très rapidement, preuve, s'il en était besoin, de la place du jeu politique dans l'obtention de ces contrats. Cette instabilité n'est ni le résultat d'une mauvaise gestion ou d'une incapacité quelconque, ni l'expression d'une dépendance extérieure subie. Elle se situe au cœur du politique. Et cela n'est pas spécifique à l'Afrique. On retrouve cette caractéristique en Chine par exemple : l'instabilité de la politique suivie à l'égard du secteur privé est aussi un moyen de contrôle des richesses ; en effet, elle conduit nécessairement les acteurs du secteur privé à « s'assurer » en renforçant leurs réseaux (qui mêlent acteurs publics et privés) et en multipliant les contacts et les relations avec le secteur public. Montesquieu notait d'ailleurs, dans le Livre XIII de *L'Esprit des lois*, cette relation privilégiée entre affermage, négociation politique et instabilité : l'État choisissait ses fermiers généraux, et le pouvoir central gardait un droit de regard sur les financiers, sur leur réussite – et sur leur chute. Certes, le roi dépendait largement, pour ses revenus, des financiers qui pouvaient toujours lui refuser de nouveaux crédits ; mais fermiers généraux et

9. Le Makhzen signifie la maison royale et, jusqu'au Protectorat, l'appareil d'État. Aujourd'hui, il représente un « mode de gouvernement des hommes » mais aussi « une manière d'être et de faire... qui fixe la forme et le contenu de la relation entre gouvernant et gouvernés » (M. Tozy, « Les enjeux de pouvoir dans les "champs politiques désamorcés" » *in* M. Camau (dir.), *Changements politiques au Maghreb*, Éditions du CNRS, 1991). Autrement dit, une gouvernementalité.

10. Y. Chevrier, « L'Empire distendu : esquisse du politique en Chine des Qing à Deng Xiaoping » (pp. 265-395), *in* J.-F. Bayart (dir.), *La Greffe de l'État*, Paris, Karthala, 1996.

traitants dépendaient à leur tour de la protection de la Cour et des Conseils pour avoir accès à ces postes enviés mais instables, et devaient être affiliés à un homme et à une faction politique pour obtenir informations, autorisations et opportunités d'enrichissement[11]. Entretenir l'incertitude dans le processus de délégation répond au même souci : l'imprécision des limites entre l'autorisé, le toléré et le réprimé, ainsi que le flou des règles du jeu permettent non seulement l'immixtion du politique et l'exercice de son arbitraire à tout moment, mais également la permanence des négociations entre acteurs. Ainsi en est-il, par exemple, au Maroc, où le brouillage des repères est un mode de gouvernement. Comme l'a montré Mohammed Tozy, le flou des frontières entre légal et illégal est un instrument de pouvoir largement utilisé dans les domaines des activités délictueuses et de la fiscalité, de même que le jeu sur ces deux critères de gouvernement qui coexistent sans être toujours compatibles : la légalité et l'allégeance. En l'absence d'une maîtrise bureaucratisée et continue sur la société et sur ses membres les plus influents, il s'agit de créer les conditions d'un contrôle discontinu mais non moins efficace. Tel est notamment le rôle de la multiplicité des règles : elle permet des négociations et des transactions perpétuelles, et donc le contrôle des activités, notamment économiques[12].

En Asie comme en Afrique et au Maghreb, les pratiques de chevauchement (*straddling*) entre positions de pouvoir et d'accumulation économique interdisent en outre de faire une distinction claire entre public et privé, État et marché, réseaux de pouvoir et réseaux d'accumulation, etc. Les intermédiaires privés, nationaux et étrangers, auxquels il est fait appel sont rarement dépourvus de toute attache publique. Le cas des sociétés de sécurité est exemplaire. Même si elles ne sont pas formalisées, les relations d'intérêt qu'entretiennent les grandes sociétés de sécurité internationales avec les pays occidentaux sont bien réelles. Ainsi en est-il de la nébuleuse Strategic Resources Corporation liée à l'Afrique du Sud et à la Grande-Bretagne, de MPRI et Wackenhut liées aux États-Unis, ou encore de Africa Security et Secrets liées à la France. En quête de respectabilité et de légitimité internationale, ces sociétés proclament leur volonté de respecter les priorités et les choix des grandes puissances – lesquelles, comme le montre Richard Banégas dans ce même numéro, sont tentées de leur déléguer certaines opérations. Mais les sociétés de sécurité sont liées bien plus étroitement aux dirigeants des États clients : le fils du président arap Moi (Kenya) et le demi-frère du président Museveni (Ouganda) sont directement intéressés, en tant que représentants locaux, aux bénéfices de Executive Outcomes dans leur pays ; un ancien ministre de la Défense camerounais dirige la Société d'intervention rapide et tente de contrôler tout ce secteur en faisant voter une loi de « nationalisation » ; en Côte d'Ivoire, c'est le tout-puissant général Tanny, à la tête du Conseil national de sécurité, qui accrédite et contrôle ces sociétés, dont les dirigeants sont d'ailleurs le plus souvent d'anciens ou d'actuels membres des forces de l'ordre.

Privatisation et contrôle politique

C'est en ce sens que la privatisation peut être considérée comme un nouvel interventionnisme étatique. Elle n'empêche pas une très grande maîtrise sur la société et, parfois, une capacité de consolidation du pouvoir central. Encore une fois, cette maîtrise n'est pas synonyme de contrôle total et exclusif : il n'est pas question de nier les possibilités d'autonomisation des acteurs ou de s'imaginer que les États ou les dirigeants politiques sont capables de mettre effectivement en œuvre les politiques qu'ils ont formulées. Les acteurs privés peuvent toujours inventer des procédures de contournement, et la collusion des intérêts n'implique pas que les relations soient harmonieuses ou symbiotiques. Cependant, derrière les conflits, les dilutions et les concurrences, les possibilités de gouvernement et de contrôle indirect sont plus grandes qu'on ne le perçoit au premier abord. Les trajectoires historiques de chacun des États ou régions jouent ici un grand rôle.

En Afrique sub-saharienne, la délégation de fonctions régaliennes reste bien maîtrisée du fait de la structure hiérarchique des réseaux et du rétrécissement de l'espace politique. Les opérations d'appropriation des biens de l'État ou des biens publics et collectifs ne sont pas une foire d'empoigne mais sont intégrées à une stratégie de pouvoir qui exclut les acteurs dont il n'y a rien à attendre ou qui seraient trop ambitieux. En outre, l'appel assez systématique à des acteurs privés étrangers ne doit pas être interprété en termes de (re)colonisation. Il constitue une forme retrouvée de la gestion de l'extraversion : le recours à des sociétés étrangères de sécurité ou de surveillance, l'appel à des firmes multinationales (sociétés pétrolières ou minières notamment) contribuent non seulement à entretenir les réseaux de pouvoir et souvent de prédation, mais également à compenser la perte de légitimité politique en créant, pour les équipes dirigeantes, des marges de manœuvre supplémentaires à la fois vis-à-vis de leurs concurrents potentiels et vis-à-vis de la population, à l'instar de ce qui se passait pendant la traite esclavagiste.

En Tunisie, le 26.26 et la nouvelle Banque tunisienne de solidarité (qui fonctionne selon les mêmes principes, c'est-à-dire contributions « volontaires » privées et gestion publique monopolisée par le premier des privés) ne peuvent pas être réduits à une simple captation de richesse, fût-ce à des fins sociales. Ils constituent pour ainsi dire un « échange », la réalisation de véritables services étant monnayée

11. Voir D. Dessert, *Argent, pouvoir et société au Grand Siècle*, Paris, Fayard, 1984.

12. Mais ceci, encore une fois, n'est pas nouveau. Kopytoff écrit, à propos de la période précoloniale : « Ces édifices juridiques parfois baroques sur la sexualité, la force de travail et la progéniture reflètent une disposition culturelle : celle d'autoriser une large gamme de moyens (très précis) de s'assurer différentes sortes et différents degrés de contrôle sur les personnes. La plupart des transactions consistaient en un échange de richesses contre des droits sur des personnes. Et, de fait, plus grande était la richesse d'un groupe de parenté, plus grande était sa capacité à étendre son "capital" humain et à accroître son contrôle sur des individus. » I. Kopytoff, « The internal African frontier : the making of African political culture » *in* I. Kopytoff (ed.), *The African Frontier : the Reproduction of Traditional African Societies*, Bloomington, Indiana University Press, 1987, p. 46.

contre le contrôle et la récupération politiques : les « zones d'ombre » sont quadrillées par le parti unique RCD, qui les désigne au Président ; les donateurs sont répertoriés et reçoivent un reçu lors du versement de leur don (y compris les Tunisiens installés à l'étranger) ; les entrepreneurs et autres hommes d'influence qui ne verseraient pas la contribution volontaire ne pourraient avoir accès aux marchés publics ou aux opportunités économiques, et risqueraient en outre de subir un contrôle fiscal ou des tracasseries administratives. Dans le même sens, en Tunisie comme au Maroc, l'évasion fiscale (très importante, même si le taux cité – curieusement identique dans les deux pays : 50% – est contestable et politiquement construit) ne doit pas être prise pour une absence de contrôle : elle est tolérée et largement connue. En cas de comportement inopportun ou d'ambitions trop aiguisées, un redressement est toujours possible. Et, en Asie, l'enchevêtrement des ressources financières publiques et privées et la corruption font partie intégrante du fonctionnement politique des régimes autoritaires.

La décharge comme forme de gouvernementalité s'étend également aux situations de violence et de guerre. Le cas algérien illustre bien ce propos. Loin de constituer une preuve de faiblesse de l'État, la privatisation de la violence à des fins économiques et la privatisation des ressources économiques par la violence peuvent être interprétées comme une gestion particulièrement astucieuse du conflit. Cette gestion fournit en effet au pouvoir une maîtrise à la fois directe (par l'armée) et indirecte (par les sociétés de surveillance privées) des lieux stratégiques de l'économie algérienne (zones pétrolières et gazières) ; elle permet une décharge du contrôle des autres zones sur les populations locales (par le biais du soutien aux milices) ; elle contribue à dégripper les blocages sociaux en favorisant certaines ascensions sociales (la guerre et la violence en général ayant, aux yeux des protagonistes du conflit algérien, la même vertu d'instrument d'accumulation de ressources et de pouvoir). La privatisation de la violence et la libéralisation économique ont permis, de fait, d'accroître les ressources susceptibles de servir d'instrument de cooptation et de réorganiser les réseaux d'allégeances. En manipulant et en entretenant la violence, en favorisant la pénétration des firmes internationales dans le secteur des hydrocarbures et en fournissant des opportunités d'enrichissement et de prestige à tous les protagonistes du conflit, le régime algérien continue à se consolider[13].

La privatisation, vecteur de la formation de l'État

Pour nombre d'observateurs, ces négociations, ces modalités habiles de gestion et ces récupérations constituent moins des preuves de la vitalité des États que celles de la ruse des équipes dirigeantes. Telle sera la thèse de Zartman, selon laquelle ces « mauvais » dirigeants sont responsables de l'effondrement des États. C'est aussi l'un des arguments avancés pour dénier la greffe de l'État en Afrique et en Asie :

la captation de l'État par les élites empêcherait justement son enracinement dans la société. Mais cette vision nous paraît pécher par sa normativité. En effet, dans ces interprétations, l'État est défini à l'avance, au demeurant souvent en termes wébériens, et en tout cas fonctionnalistes. Pour éviter cet obstacle, Jean-François Bayart propose de reprendre le concept foucaldien de « gouvernementalité ». Cela permet de se libérer de définitions nécessairement circonstancielles, normatives et réductrices pour mieux observer des processus originaux de pouvoir.

On peut avancer au moins trois arguments pour soutenir que la privatisation de l'État constitue une modalité de sa formation et de sa consolidation et non simplement le maintien au pouvoir de telle ou telle équipe dirigeante.

Tout d'abord, ces phénomènes de décharge et de négociations permanentes s'inscrivent dans la durée et constituent un élément important de la trajectoire historique (spécifique à chaque pays ou à chaque région) de ces entités politiques. Le processus de délégation de l'État au privé est un phénomène très ancien, qui n'apparaît aujourd'hui comme nouveau qu'en raison de l'adoption, dans les décennies récentes, de représentations normées (l'État légal-rationnel ; l'État-providence ; l'État développementaliste) et de l'occultation – pour cause d'archaïsme ? – de formes antérieures à l'efficacité pourtant avérée. L'enchevêtrement des stratégies étatiques et élitistes est trop ancien pour qu'on puisse les distinguer les unes des autres. Au demeurant, on observe que ces pratiques se poursuivent après les alternances ou les démocratisations. Deux exemples, parmi beaucoup d'autres, permettent de mieux comprendre cette historicité.

En Afrique sub-saharienne, l'accès à l'État a toujours été transformé, avant même la colonisation, en ressources privées, notamment à travers les processus de délégation. À l'époque précoloniale, les schémas de gouvernement étaient principalement indirects sur le territoire et les populations, grâce à des proches du souverain qui contrôlaient dépendants et sujets à travers des conseils, des associations et des sociétés : les dominants nommaient les chefs mais devaient composer avec les acteurs subordonnés. Dans l'incapacité de quadriller physiquement tout le territoire, les autorités coloniales gouvernaient quant à elles en s'appuyant, d'une part, sur des intermédiaires locaux (« chefs traditionnels », traducteurs, intermédiaires administratifs) pour garder l'œil sur les populations et, d'autre part, sur des compagnies privées (sous le régime des concessions commerciales) pour gérer les richesses. Il est intéressant de noter que cette délégation donnait lieu, à l'image de ce que l'on observe aujourd'hui, à la fois à des privatisations programmées

13. Luis Martinez, *La Guerre civile en Algérie*, Paris, Karthala, coll. « Recherches internationales », 1998. Selon L. Martinez, un million de personnes trouveraient leurs ressources dans la guerre.

(exploration, construction de routes, prestation de certains services publics, levée de certains impôts) et à des privatisations spontanées (existence d'impôts informels, détournement des ressources de la coercition à des fins privées). Et ce mode de gouvernement indirect était indissociable des processus d'enrichissement de ces intermédiaires. C'est ce qui caractérise l'« État-rhizome », avec comme forme de gouvernementalité la « politique du ventre » (et notamment l'importance du commerce de l'influence) qui s'est perpétuée quelle que soit la nature du régime (autoritaire ou en voie de consolidation démocratique), la nature de l'économie politique (interventionniste ou libérale) et les modalités de son insertion internationale (traite, concession, mercantilisme). Aujourd'hui, cette représentation de l'État-ressource (économique, mais aussi politique, sociale et symbolique) connaît une visibilité accrue du fait de la diffusion du discours libéral, qui donne légitimité à des pratiques auparavant cachées, du fait aussi de la déliquescence administrative, qui ouvre des potentialités accrues de privatisation, et du fait de la crise économique, sociale et politique que connaît le continent.

Au Maroc, de la même façon, les pratiques actuelles (privatisation du patronage et des allégeances à travers la distribution de rentes et de l'accès aux activités économiques, gestion politique du champ des activités délictueuses, dédoublement de l'administration, discontinuité et arbitraire des interventions makhzéniennes, notamment dans le domaine de l'impôt) constituent une modalité « modernisée » de la discontinuité de l'exercice makhzénien du pouvoir. Dans un contexte où il était incapable de contrôler en permanence tout l'espace marocain, le Sultan encourageait, voire contribuait à fabriquer des espaces de dissidence : la « dissidence contrôlée » s'exerçait par les *harka* (mouvement de troupes) ainsi que par la permanence des conflits et des confrontations avec les grands personnages locaux. Cette organisation de l'espace par la ruse et la négociation plus que par la violence et le commandement s'étendait à la fiscalité et au contrôle des activités économiques, permettant mais aussi contrôlant l'enrichissement privé de ces interlocuteurs privilégiés

Dans toutes ces sociétés, le *straddling* ne peut être considéré comme une anomalie ou un phénomène transitoire, mais comme une spécificité du champ politique. C'est d'ailleurs ce qui explique que la gestion privée soit souvent à l'image de la gestion publique. En Tunisie par exemple, la philosophie d'intervention de la « mise à niveau » (programme destiné à préparer les entreprises à l'environnement libéral né de l'accord de libre-échange avec l'Europe) ressemble à s'y méprendre à celle de la période interventionniste et planificatrice précédente. En Afrique sub-saharienne, l'« économie de pillage » a pris la forme de la privatisation après avoir pris celle de la nationalisation. Et, en Chine, le secteur privé développe des modes de gestion sociale (assurance-maladie, indemnisation du chômage, cadeaux en nature) proches de ceux des entreprises d'État.

Deuxième argument : cette dépendance mutuelle (qui n'est pas forcément indifférenciation ou symbiose) conditionne les contours de l'État. Il est impossible de séparer l'économique du politique, le particulier du général ou le public du privé. Le rôle politique d'intérêts privés ou l'accaparement des richesses par des élites ou des équipes dirigeantes restreintes ne va pas à l'encontre de l'État dans la mesure où ces acteurs privés sont aussi des acteurs publics et qu'ils font partie de l'État. Ces pratiques d'appropriation deviennent des pratiques politiques, autrement dit une gouvernementalité à part entière. C'est ainsi qu'en Indonésie, le registre de la famille est devenu au cours du temps un « mode de gestion de l'espace public érigé en absolu éthique », de même qu'en Afrique celui du « ventre » (qui est beaucoup plus que de la corruption), de l'ethnie ou de la parenté. En Asie, on a pu montrer comment la corruption (lieu par excellence de cette imbrication du public et du privé) a soutenu la croissance économique et huilé les rouages de la redistribution, contribuant ainsi à l'enracinement de l'État, grâce à son appropriation par une masse sociale de plus en plus large, même si ce *straddling* permanent est aussi à la base de la crise asiatique actuelle.

Les privatisations s'inscrivent dans ce cadre. Renforcer le pouvoir de tel ou tel homme politique ou de telle ou telle faction en lui permettant de s'approprier des ressources économiques, c'est, bien sûr, s'en faire un allié, dans le cadre d'une tactique à court terme, pour asseoir un pouvoir contesté ou délégitimé ; mais c'est aussi dessiner les contours possibles de l'action politique. En Afrique, c'est se donner les possibilités d'un contrôle indirect sur le capital social, c'est-à-dire sur les hommes ; c'est, par exemple à travers les ressources de l'extraversion, s'offrir des opportunités de loyauté et de générosité propres à la domination politique et à la formation de l'État. En Asie, c'est contribuer à alimenter le paternalisme et le patrimonialisme caractéristiques des régimes autoritaires de la région. Avoir recours à la violence, voire à la guerre, à des fins économiques privées, c'est aussi contribuer au changement politique et donc au remodelage de l'État, serait-ce inintentionnellement. Et faire appel à des sociétés étrangères privées pour gérer les douanes, exploiter les ressources ou faire régner la sécurité, ce n'est pas seulement contribuer à renforcer le régime en place et à enrichir quelques dirigeants. C'est aussi gérer la dépendance en fonction de spécificités historiquement construites. Selon J.-F. Bayart, l'extraversion a toujours constitué, en Afrique sub-saharienne et en Afrique du Nord, une ressource étatique, voire une « rente » (même si leur expression diffère d'une partie à l'autre du continent) : utilisation des ressources extérieures pour gérer des conflits internes, alliances avec des acteurs étrangers pour raffermir le pouvoir central, poids des conditionnalités extérieures transféré sur la grande masse de la population, instrumentalisation des conflits entre puissances pour extraire de nouvelles ressources... ont depuis des siècles représenté des modalités de l'insertion internationale mais aussi de l'action politique interne.

Aujourd'hui, cette gestion de l'extraversion prend de plus en plus souvent une forme privée. On voit ainsi les États africains faire jouer la concurrence entre puissances étrangères sur les privatisations des entreprises publiques, sur l'obtention de contrats de gestion ou sur le contrôle de zones franches : ces jeux sont à l'œuvre entre la France et les États-Unis ou entre pays européens et pays asiatiques pour la reprise des raffineries, des télécommunications ou des cimenteries ; entre États-Unis et Grande-Bretagne autour des sociétés de sécurité ; et entre différentes « mafias » pour le contrôle de zones ou territoires francs. Le desserrement de la contrainte extérieure se fait par appel à des banques ou des entreprises privées, aussi bien en ce qui concerne les ressources financières que les technologies. En Algérie par exemple, une vingtaine de sociétés sont désormais basées au Sahara (pétrole et gaz) de sorte que les aides publiques de la France, de l'Europe ou des institutions de Bretton Woods ne revêtent plus une aussi grande importance pour la survie financière du régime. En Angola, seules des sociétés privées (banques privées gageant leur prêt sur du pétrole ou directement entreprises pétrolières) sont aujourd'hui appelées à fournir de nouveaux prêts ou à renégocier la dette. Au sud du Sahara, en raison à la fois de la lassitude des intervenants publics traditionnels et de l'intérêt personnel des dirigeants africains, les transferts de technologie sont principalement le fait de sociétés privées, aussi bien dans le domaine de la gestion (avec les sociétés de surveillance, les sociétés de conseil et autres filiales de banques ou d'assurance) que dans le domaine militaire (avec les sociétés de sécurité privées).

Enfin, troisième argument, redéfinition des relations public/privé et modification de la gouvernementalité constituent les deux faces d'un même processus. Privatiser la fiscalité, c'est modifier la logique d'extraction/redistribution, c'est modifier les modalités de l'accumulation redistributive qui légitime le politique. C'est aussi renégocier le dosage et les relations entre valeurs, normes et règles différentes : c'est, notamment, privilégier la monétarisation des rapports sociaux et la marchandisation du politique ; légitimer le commerce de l'influence et le clientélisme ; élargir le spectre des formes de valeur et de richesse ; accepter cette dernière comme fondement du politique, même si sa perception demeure très ambivalente. De la même façon, si l'on en croit des auteurs comme Achille Mbembe ou Roland Marchal, le développement de la violence (guerre, pillage, émeute) à des fins économiques transforme, à travers ce processus d'appropriation privée débridé, les notions de propriété, participe à la renégociation des espaces public et privé et, finalement, à la formation de l'État.