

# LA 'BONNE' GOUVERNANCE, DERNIER NÉ DES MODÈLES DE DÉVELOPPEMENT. Aperçu de la Mauritanie.

par

**Agnès Pouillaude**  
*Centre d'économie du développement*  
*Université Montesquieu-Bordeaux IV - France*

## **Résumé**

La 'bonne' gouvernance est un nouveau modèle de développement dont l'élaboration s'est faite au cours des années 1990, lorsque les politiques d'ajustement sont apparues insuffisantes pour restaurer la croissance. D'abord présentée d'un point de vue techniciste par la Banque mondiale, comme une meilleure gestion des ressources budgétaires afin de relancer les réformes de la Fonction publique et de l'appareil étatique, la gouvernance a trouvé une extension particulière dans la gouvernance démocratique. Cette dernière insiste sur l'importance de la légitimité du gouvernement et de son ouverture sur la société civile, afin que les leaders politiques répondent mieux aux besoins et aux attentes des populations, la démocratie soutenant le développement socio-économique. La 'bonne' gouvernance est issue de la synthèse de la gouvernance techniciste et de la gouvernance démocratique. Elle propose l'instauration d'un Etat nouveau, adaptant ses missions à ses capacités et palliant aux échecs du marché, notamment par l'élaboration d'un cadre institutionnel favorable au développement des entreprises et à l'expression de la société civile. De plus, vu la globalité des réformes proposées — réforme de la fonction publique, lutte contre la corruption, décentralisation, participation accrue, révision du cadre légal et renforcement du système judiciaire en sus des avancées démocratiques et de l'Etat de droit —, elle révolutionne l'exercice de la conditionnalité de l'aide internationale qui peut, sous couvert de ce nouveau leitmotiv, étendre ses exigences du domaine économique aux champs politique et institutionnel. Ce schéma de développement achoppe sur une éventuelle mise en œuvre, d'une part, et sur l'établissement d'une causalité entre 'bonne' gouvernance et développement qui reste supposée plutôt que prouvée, d'autre part. Ces carences sont renforcées par le caractère normatif et idéologique du modèle.

## **Abstract**

'Good' governance is a new development pattern elaborated during the 90's when structural adjustment appeared insufficient to sustain growth. First presented technically by the World Bank as improved management of public resources in order to pursue the Civil Service and the state apparatus reforms, governance is then analysed in the framework of democratic governance. It insists on the government legitimacy and its opening to the civil society, important for political leaders to satisfy people. Democracy and development go hand in hand. 'Good' governance is coming from the synthesis of technical and democratic governance. A new state whose missions would match up capacities is proposed so that market failures are prevented and new institutional rules are helpful to the private sector growth and the civil society expression. Moreover, the overall reforms included in good governance — civil service, control of corruption, decentralization, participation, legal and judiciary systems, Rule of law — transform the conditionality of international aid which can under cover of this new leitmotiv, extends its requirements from economics to politics and institutions. This new development pattern is hardly implemented because of the intricacies of the reforms. In addition, the link between good governance and development is supposed and not proved. These shortcomings are reinforced by the prescriptivism and the western ideology that underlie this model.

## **Sommaire**

<b>1.</b>	<b>Introduction</b> .....	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>La réflexion décisive des bailleurs de fonds multilatéraux sur la gouvernance</b> .....	<b>1</b>
	1. <i>Banque mondiale</i> .....	1
	2. <i>Le Programme des nations unies pour le développement</i> .....	3
<b>3.</b>	<b>La gouvernance démocratique ou l'introduction d'une conditionnalité politique</b> .....	<b>4</b>
<b>4.</b>	<b>La 'bonne' gouvernance : un modèle de développement aux ambitions économiques, politiques et institutionnelles</b> .....	<b>8</b>
	1. <i>La bonne gouvernance, nouvelle pierre angulaire de la coopération internationale</i> .....	8
	2. <i>Les facteurs clés du développement reconsidérés</i> .....	10
	3. <i>Les incertitudes de la mise en oeuvre du modèle</i> .....	18
	4. <i>Des carences méthodologiques à l'ancrage idéologique occidental</i> .....	22
<b>5.</b>	<b>Conclusion</b> .....	<b>26</b>
	<b>Références bibliographiques</b> .....	<b>26</b>

### 3. Introduction

Depuis le milieu des années 1990, il apparaît que les politiques d'ajustement structurel sont insuffisantes pour restaurer la croissance sur le continent africain. Le recul des interventions directes de l'Etat par le biais des privatisations se heurte aux échecs de marché plutôt que d'accélérer les transformations du système productif. Ainsi, un nouveau rôle se dessine pour l'Etat, ce dernier devant mieux fonctionner pour soutenir le développement du secteur privé.

Cet impératif trouve un relais théorique dans la gouvernance, étudiée simultanément en économie par O.E. Williamson qui décrit les formes contractuelles hybrides existant entre les arrangements institutionnels que sont le marché et la hiérarchie, et en sciences politiques où les modes d'exercice du pouvoir et les processus de légitimation sont explorés. Par suite, l'économie du développement se réapproprie ce terme dans un sens dérivé, mais différent. Nous nous attacherons donc à montrer la spécificité de cette approche, qui aboutit à la construction d'un nouveau modèle de développement — la 'bonne' gouvernance — et à une mutation de la conditionnalité de l'aide internationale.

La maturation de ce schéma de développement est marquée par la dualité théorique initiale qui divise dans un premier temps les bailleurs de fonds multilatéraux et la coopération bilatérale sur la primauté de l'économique ou du politique dans l'évolution des pays africains. Nous montrerons dans les sections 2 et 3 que leurs approches originelles sont hétérogènes, tant au niveau théorique qu'opérationnel: les bailleurs de fonds multilatéraux, jouant un rôle décisif dans son introduction, s'écartent sensiblement de la démarche de la gouvernance démocratique adoptée par les créanciers bilatéraux. Nous étudierons ensuite comment la convergence des démarches est assurée par la construction d'un modèle de développement aux ambitions élargies.

### 4. La réflexion décisive des bailleurs de fonds multilatéraux sur la gouvernance

La réflexion sur la gouvernance est amorcée par la Banque mondiale et le PNUD en vue d'introduire de nouveaux types de réformes dans les programmes d'aide. Ces organisations internationales présentent deux acceptions différentes de ce terme, acceptions qui seront par la suite réunies sous le vocable commun de modèle de bonne gouvernance. Une perspective chronologique est adoptée pour présenter les prémisses de la gouvernance dont

l'élaboration est marquée à la fois par l'affirmation de tendance et des changements successifs d'orientation.

#### 1. La Banque mondiale

La première citation des problèmes de gouvernance apparaît en 1986 dans un ouvrage publié par la Banque mondiale — « *Governance and Economic management* »<sup>1</sup> : B.J.Ndulu y étudie la façon dont le régime politique, de par le degré d'intervention de l'Etat sur le marché de même que par la prise en compte de problèmes non économiques dans la formulation des politiques influence les mesures de stabilisation macroéconomique et d'ajustement structurel. L'hypothèse implicite de la théorie libérale selon laquelle l'Etat est neutre et se comporte tel un arbitre bienveillant au service de l'intérêt national, de la croissance économique, de l'efficacité et du bien-être social, est rejetée car intenable en pratique. Lors de cette démonstration, B.J.Ndulu utilise le terme de gouvernance au sens de gouvernement, comme si cette notion lui permettait de critiquer les Etats sans pour autant remettre explicitement en cause leur souveraineté.

De même, dans l'étude prospective de long terme, « *L'Afrique subsaharienne. De la crise à une croissance durable* »<sup>2</sup>, publiée par ce même organisme en 1989, le terme de gouvernance reste utilisé dans un sens proche de celui de gouvernement, de sorte que la dimension politique du développement est reconnue : « C'est en pure perte que l'on s'efforcera de créer un environnement propice et d'édifier une capacité locale si le contexte politique n'est pas favorable. Investisseurs et producteurs n'ont plus confiance. Il y a trop longtemps que l'instabilité règne dans de nombreux pays d'Afrique, aussi bien sur le plan des politiques que sur celui des institutions. L'échec à gouverner est si commun que l'on espère plus grand chose »<sup>3</sup>. Par conséquent, les aspects politiques de la gouvernance qui seront ensuite abandonnés par la Banque mondiale au profit d'une approche économique et institutionnelle sont ici pleinement traités. En l'occurrence, l'Etat patrimonial est explicitement remis en cause<sup>4</sup>, et la démocratisation des régimes politiques est posée comme une condition nécessaire à la réforme de l'Etat : « un meilleur gouvernement exige un renouveau politique, ce qui signifie une lutte implacable contre

<sup>1</sup> Voir Berg, Whitaker [1986].

<sup>2</sup> Banque mondiale [1989].

<sup>3</sup> Op. cit.

<sup>4</sup> « Faute d'un secteur privé suffisamment influent pour mettre un frein à leurs excès, les serviteurs de l'Etat, dans de nombreux pays africains, se sont d'abord servis eux-mêmes sans crainte d'être inquiétés. Les simples particuliers ont réagi en se protégeant par des réseaux de relations personnelles plutôt qu'en cherchant à mettre l'Etat tout puissant devant la responsabilité de ses échecs », p 73.

la corruption à tous les niveaux. Il faut pour cela donner l'exemple, en renforçant la responsabilisation, en encourageant un débat public et en soutenant une presse libre »<sup>5</sup>.

Par ailleurs, ce rapport pose les jalons de la problématique de la gouvernance telle qu'elle sera présentée par la Banque mondiale au début des années 1990. En effet, l'accent est mis non pas sur la distribution des rôles entre l'Etat et le secteur privé, comme dans les politiques d'ajustement structurel, mais davantage sur la réforme de ses institutions : « Ce dont l'Afrique a besoin, ce n'est pas de moins d'Etat, mais d'un gouvernement plus efficace qui cherche moins à intervenir directement et davantage à permettre aux autres d'être productifs. A tous les niveaux du gouvernement, il faut prendre des mesures pour améliorer les administrations publiques et les entreprises parapubliques. Le renforcement des institutions est une entreprise de longue haleine qui exige une vision claire et un ordre du jour précis »<sup>6</sup>. De plus, les modalités de formulation et d'exécution des politiques sont considérées comme des questions capitales. A ces titres, la réforme de l'administration et la lutte contre la corruption apparaissent déjà comme des priorités : « Ce n'est pas d'un effacement de l'Etat dont les pays africains ont besoin, mais d'un appareil administratif qui rende plus efficace l'action des pouvoirs publics »<sup>7</sup>.

Au début des années 1990, la Banque mondiale reprend cette thématique afin d'expliquer l'échec des politiques d'ajustement structurel : « Malgré quelques succès encourageants en matière de prêts pour l'ajustement et les réformes du service public, un environnement favorable est toujours déficient dans beaucoup de cas. Une meilleure efficacité des investissements et des politiques de réforme soutenues par la Banque dépendent ainsi, dans de tels cas, d'améliorations approfondies du cadre institutionnel pour la gestion du développement »<sup>8</sup>.

Dans un premier temps, la gouvernance est appréhendée de façon exclusivement économique par l'institution de Bretton Woods. Reprenant la définition donnée par le 'Webster's New Unabridged Dictionary'<sup>9</sup>, la Banque mondiale retient les deux derniers des trois aspects suivants de ce concept : (a) la forme du régime politique (parlementaire ou présidentiel, militaire ou civil et autoritaire ou démocratique) ; (b) le processus par lequel l'autorité est exercée lors de la gestion des ressources

économiques et sociales ; (c) la capacité des gouvernements à concevoir, formuler et exécuter les politiques et, en général, à se décharger des fonctions gouvernementales. La définition retenue est donc « la façon dont le pouvoir est exercé lors de la gestion pour le développement des ressources économiques et sociales »<sup>10</sup>.

Dans le domaine de la gouvernance, la limitation du champ d'intervention de la Banque mondiale est fonction de son mandat. Celui-ci excluant toute intervention à caractère politique, les actions possibles sont spécifiées par défaut : « La Banque ne peut pas être influencée par la caractéristique politique d'un membre ; elle ne peut pas interférer dans la politique intérieure d'un membre ; elle ne doit absolument pas agir pour le compte des pays industriels pour influencer l'orientation et le comportement politique d'un membre emprunteur ; elle ne peut pas être influencée dans ses décisions par des facteurs politiques qui n'aient pas d'effets économiques prépondérants ; et son personnel ne doit pas construire ses jugements en fonction des réactions possibles d'un ou des membres »<sup>11</sup>. Le domaine d'intervention de la Banque mondiale recouvre donc 'la bonne gestion du développement' ; aussi se concentre-t-il uniquement sur l'amélioration de l'Etat par le biais du « renforcement des capacités du secteur public pour encourager la mise en place de règles et d'institutions qui fournissent un cadre transparent et prévisible pour conduire les affaires privées et publiques, et pour promouvoir la responsabilité en matière de performances économiques et financières »<sup>12</sup>. Ses points d'entrée sont donc la réforme de la fonction publique, la lutte contre la corruption, le renforcement du cadre légal et du système judiciaire — dans une optique économique —, l'extension de l'information et de la transparence, notamment budgétaire. Cependant, d'après un premier constat de l'opérationnalisation de la gouvernance réalisé en 1994, l'appui à la gouvernance porte quasi-exclusivement sur la gestion du secteur public. Les autres aspects de la gouvernance, tels que la responsabilisation, la transparence et l'Etat de droit, commencent simplement à être introduits dans les projets financés par la Banque mondiale<sup>13</sup>.

Quoique la Banque mondiale présente la gouvernance dans une acception volontairement limitée comme le fonctionnement efficace d'un gouvernement, ses interventions s'attaquent à la nature même de l'Etat africain. En effet, le caractère

<sup>5</sup> Op. cit.

<sup>6</sup> Op. cit.

<sup>7</sup> Op. cit.

<sup>8</sup> Banque mondiale [1992].

<sup>9</sup> Cité par Banque mondiale [1992].

<sup>10</sup> Banque mondiale [1992].

<sup>11</sup> Op. cit. Souligné par nous.

<sup>12</sup> Op. cit.

<sup>13</sup> Banque mondiale [1994].

patrimonial de l'Etat est implicitement contesté puisque toute rédéfinition du rôle de l'Etat qui s'intéresse non plus à son retrait mais à l'amélioration de son efficacité, notamment par une modification de la gestion des services publics, une réorientation des priorités en matière de dépenses publiques et la volonté d'accroître l'efficacité de ces dernières, nécessite une double action. D'une part, il s'agit de mettre un terme à la confusion entre les domaines public et privé — sachant que le gouvernant gère l'espace socio-politique sur lequel il a acquis autorité à la manière d'un patrimoine privé. D'autre part, il importe de ne plus assimiler fonction administrative et fonction domestique en recrutant les agents du pouvoir et de la bureaucratie parmi les proches et les fidèles afin qu'ils n'agissent plus comme des serviteurs chargés de s'occuper du domaine du 'prince'<sup>14</sup>. De plus, la Banque mondiale appuie non seulement la réforme au niveau du pouvoir exécutif et de l'organisation de l'administration mais elle lance aussi des réformes dans le domaine des pouvoirs législatif et judiciaire. A cet égard, les buts respectifs sont de renforcer la capacité du législatif à critiquer et à formuler les politiques, puis d'accélérer les procédures pour réduire les litiges et les coûts de transaction en résultant. Ainsi, loin de prôner une simple amélioration technique, la Banque mondiale souhaite, implicitement, mettre en place un nouveau modèle d'Etat catalysant le développement<sup>15</sup>.

Par ailleurs, notons, dès à présent que la proposition (extraite du mandat de la Banque mondiale) selon laquelle « elle ne peut pas être influencée dans ses décisions par des facteurs politiques qui n'aient pas d'effets économiques prépondérants » constitue le point d'achoppement de cette approche, car c'est reconnaître l'importance de l'impact économique de facteurs politiques, tels que le rééquilibrage du pouvoir au profit des minorités sociales (femmes, enfants, anciens esclaves, etc.) ou encore les mécanismes d'information et de consultation des citoyens. Ceci conduira ultérieurement cette institution à une définition élargie de la gouvernance.

## 2. Le Programme des nations unies pour le développement

Les préoccupations officielles du PNUD en matière de gouvernance apparaissent plus tardivement. En effet, une première réunion régionale a été organisée au niveau de l'Afrique sub-saharienne

en 1994 à Arusha<sup>16</sup>. Le document de stratégie des Nations Unies pour l'Afrique sub-saharienne qui en est issu se singularise par deux points<sup>17</sup>. Tout d'abord, alors qu'une place secondaire est accordée aux aspects économiques de la gouvernance, son caractère politique est mis en exergue puisqu'il est recherché la mise en oeuvre d'un 'bon gouvernement': « Il est évident que le gouvernement que nous avons à l'esprit n'est pas autocratique et corrompu, mais plutôt un gouvernement capable de gouverner un pays. Nous pensons plutôt à un gouvernement efficace et efficient, qui peut offrir des services de qualité et être capable de gérer les problèmes actuels. Ce gouvernement est aussi capable d'assumer les tâches stratégiques qui modèleront l'avenir du pays, comme le partage des pouvoirs, l'harmonie sociale entre différents groupes ethniques, l'apport de services sociaux fondamentaux et l'intégration du pays à l'économie régionale et mondiale »<sup>18</sup>. Ainsi, contrairement à la Banque mondiale qui tente de limiter le caractère idéologique du concept en le réduisant à sa dimension procédurale, la gouvernance touche ici à la souveraineté même des Etats en leur désignant la nature du gouvernement à adopter. La démocratie libérale, parce qu'elle met en avant les libertés individuelles, est présentée comme la norme.

De plus, le PNUD apporte une ouverture à la problématique de la gouvernance en y intégrant les relations qu'entretiennent l'Etat et la société civile : « Il est impossible de faire de grandes réalisations en matière d'amélioration de la gouvernance, ou même en termes de gestion plus efficace et efficiente du secteur public, sans une société civile forte et capable d'exprimer et de définir ses priorités, d'articuler ses préoccupations sur la façon dont les services sont offerts et les ressources gouvernementales sont utilisées »<sup>19</sup>. Conformément à la thèse défendue par Diamond, Lintz et Lipset<sup>20</sup> en sciences politiques, le PNUD soutient que le retrait de l'Etat permet l'émergence d'une société civile et d'un Etat responsable devant la population. L'idée selon laquelle l'amélioration du fonctionnement de l'Etat nécessite, non seulement une réforme de cette institution, mais aussi un transfert de pouvoir vers les autres composantes de la société est mise en évidence.

Ainsi, au niveau des bailleurs de fonds multilatéraux, l'amorce de la réflexion sur la gouvernance se caractérise par une opposition sur la prééminence du politique ou de l'économique dans ce concept. Mais, dans les deux cas, la bonne

<sup>14</sup> Ces deux derniers éléments correspondent à la définition weberienne de l'Etat patrimonial.

<sup>15</sup> Les dysfonctionnements de l'Etat recensés par Dia [1993] sont dus au patrimonialisme.

<sup>16</sup> Soit deux années après la publication du document de la Banque mondiale [1992].

<sup>17</sup> PNUD [1995].

<sup>18</sup> Op. cit.

<sup>19</sup> Op. cit.

<sup>20</sup> Institut Africain pour la Démocratie [1997].

gouvernance apparaît comme un nouveau modèle de développement. Cette alternative idéologique se cristallise autour de la réforme de la fonction publique à laquelle le PNUD, comme la Banque mondiale, accordent une grande importance : le premier dans le but d'éviter l'effondrement politique du pays et d'assurer la durabilité de la rénovation des organisations ou des systèmes, la seconde en se focalisant sur ses conséquences économiques favorables. Par ailleurs, un second rapprochement est opéré du fait d'un ancrage néo-institutionnaliste commun. Le PNUD identifie « le système formel et informel de règles et de procédures » et « la nature des rapports entre les organismes et les institutions »<sup>21</sup>, comme deux des trois éléments majeurs de la gouvernance. De même, la Banque mondiale estime qu'« en ce qui concerne les lois, sans les institutions et le cadre d'appui de l'Etat pour les créer et les appliquer, pour établir le droit et l'ordre, et pour garantir les droits de propriété, la production et l'investissement seront découragés et le développement entravé »<sup>22</sup>.

Ainsi, l'introduction de la notion de gouvernance est marquée par des approches sensiblement différentes, qui tiennent en partie au mode d'appréhension de l'Etat et de ses actions. Cependant, celles-ci ne sont pas antinomiques et sont à compléter par la présentation de la gouvernance démocratique, défendue par les bailleurs bilatéraux qui se prononcent en faveur d'une conditionnalité politique de l'aide.

### **3. La gouvernance démocratique ou l'introduction d'une conditionnalité politique**

L'introduction de la gouvernance démocratique dans l'agenda des bailleurs de fonds bilatéraux n'est pas fortuite. Elle est étroitement liée aux phénomènes politiques qui marquent le début de la décennie 1990. Tout d'abord, en Afrique subsaharienne, le système de redistribution de l'Etat patrimonial mis à mal par les politiques d'ajustement structurel, ainsi que les conséquences sociales de ces dernières, nourrissent les contestations politiques. Celles-ci touchent un grand nombre de pays en 1990 et 1991 : Conférence nationale réunissant l'ensemble des forces politiques du pays au Bénin, Assises nationales visant à adopter le projet de constitution instituant la séparation des pouvoirs et le multipartisme au Burkina Faso, pression des intellectuels et de l'opinion publique centrafricains

pour un retour au multipartisme, contestation par l'opposition du pouvoir en place en Mauritanie. De même, le Burundi, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Cap-Vert, la Gambie, le Kenya, le Lesotho, l'Ouganda, la Zambie, le Zimbabwe, la Tanzanie, le Ghana, le Togo, le Tchad, le Sénégal, le Niger, les Comores, le Congo, le Gabon, le Mali, le Sénégal voient s'exercer des pressions sur les dirigeants afin qu'ils entament la transition politique à même de répondre aux revendications d'amoindrissement du contrôle de l'Etat sur les activités politiques des citoyens (démocratisation et multipartisme). De plus, la crédibilité des Etats s'érode car, « dans la tripartition citoyen-état-administration, l'action publique peine à trouver une certaine lisibilité et à manifester ses résultats »<sup>23</sup>. Cette érosion est encore aggravée par le développement simultané des initiatives locales. Ainsi, les sociétés modernes « seraient devenues ingouvernables du fait de la différenciation et de l'autonomisation de plus en plus poussée de sous-systèmes dans la société, et de la prolifération de réseaux de toutes sortes, les uns et les autres étant capables de résister aux injonctions de l'Etat »<sup>24</sup>.

Parallèlement, la fin de la Guerre Froide entame fortement la nécessité d'appuyer certains pays, aux régimes souvent non démocratiques, pour des motifs géostratégiques de circonscription du communisme. Les Etats et les organisations occidentales gagnent donc à cette occasion une marge de manoeuvre supplémentaire en matière de conditionnalité. De plus, les différents pays pourvoyeurs de l'aide publique au développement s'interrogent sur l'efficacité de l'utilisation de ces fonds alors qu'eux-mêmes doivent faire face à des restrictions budgétaires, de sorte que la volonté de rationaliser et de concentrer les soutiens financiers s'accompagne de l'introduction d'un nouveau leitmotiv justifiant la modification des critères d'attribution des fonds. Enfin, les opinions publiques — notamment américaine — critiquent fortement l'accord de dons et de prêts à des régimes peu démocratiques, peu soucieux du respect des droits de l'Homme et des libertés individuelles, et surtout corrompus. La gouvernance démocratique se présente alors comme un moyen pour les pays occidentaux de renouer avec leur base politique en matière d'assistance au développement.

La gouvernance démocratique - régulièrement dénommée 'bon gouvernement' - insiste donc sur la nécessité de libéraliser la vie politique afin de soutenir le développement. A ce titre, elle met en avant la démocratie libérale — participation, décentralisation,

<sup>21</sup> Op. cit.

<sup>22</sup> Banque mondiale [1992].

<sup>23</sup> Pouyllau [1997].

<sup>24</sup> Le Galès [1995].

pluralisme politique, renforcement de la société civile<sup>25</sup> —, l'Etat de droit — respect des droits de l'Homme, justice indépendante, liberté d'expression, d'association ou encore liberté de la presse — et la responsabilisation de l'administration — transparence, corruption circonscrite, efficacité accrue. Cette hiérarchisation des réformes à entreprendre est sous-tendue par l'idée que, seul un gouvernement ayant ces caractéristiques, est en mesure de diriger le pays suivant une vision consensuelle de ce que doit être la stratégie nationale à long terme, cette dernière étant supposée défendre la justice sociale et l'intérêt général.

### Encadré 1 : La société civile

#### Qu'est-ce que la société civile ?

La société civile est un ensemble d'individus et de groupes sociaux particuliers assurant la médiation entre les sphères publiques et privées. La société civile est donc distincte de la société dans son ensemble. Elle est considérée comme un segment à part ayant des fonctions politiques : «des individus et les groupes font partie de la société civile dans la mesure où ils cherchent à définir, fournir un soutien ou assurent la promotion des changements des règles du jeu fondamentales par lesquelles les valeurs sociales sont autoritairement allouées» — Harbeson [1994], p 4, traduction libre. La définition et les fonctions de la société civile incluent la formulation, non seulement de l'ordre politique et des liens entre les ordres politiques et socio-économiques, mais aussi de la structure de la société en elle-même, étant donné que la société civile reprend et impose les valeurs de la société.

« C'est [donc] au niveau plus profond de la reconstruction de l'Etat que l'importance de la notion de société civile apparaît. A ce niveau, la question n'est pas la forme de l'Etat — par exemple, démocratie versus autoritarisme — mais la légitimité de l'Etat lui-même ; non pas la rationalisation des formes de l'Etat et de la société de façon abstraite mais la détermination empirique fondamentale de : 1) les paramètres réels des sociétés africaines en évolution, et ; 2) le type d'Etats en fonction des valeurs prédominantes incluses dans ces sociétés. L'idée de société civile met en valeur la nécessité de ces processus [de détermination des valeurs] et les façons de les conceptualiser» — Harbeson, [1994], p 9.

#### Qui fait partie de la société civile ?

Les typologies de la société civile varient de la participation populaire au sens large aux élites qui revendiquent, ou encore aux échanges entre l'élite citoyenne et le gouvernement (Tocqueville). Aussi, sont classés dans cette catégorie : (i) les groupes organisés à faible visibilité ; (ii) les groupes exerçant un leadership, tels que les syndicats patronaux ou de travailleurs, les groupements religieux et les partis politiques ; (iii) les associations, et ; (iv) certains segments de la société qui tentent de se constituer en force politique comme les femmes ou les ethnies, etc.<sup>26</sup>. Il serait donc abusif de considérer la société civile comme un ensemble homogène ou consensuel : des divisions et des conflits la traversent.

### Emergence de la société civile

La compréhension de la dynamique d'émergence de la société civile est fondamentale pour l'analyse des processus 'politiques' qui naissent au sein de la société pour modeler les institutions gouvernementales et, réciproquement, prennent forme en fonction de ces dernières. Une étude du Groupe d'Etudes sur la Société Civile dans les Villes Africaines (GESCIVIA) apporte un éclairage sur ces processus en insistant sur les phénomènes d'individualisation :

«En général, on peut considérer que l'émergence et le développement de la société civile se manifeste selon deux processus congruents :

- *un processus d'individualisation* qui amène l'individu à devoir prendre en charge sa destinée sociale en mobilisant des ressources matérielles et des compétences qu'il lui faut surtout acquérir par lui-même, même si par ailleurs certains peuvent s'appuyer sur des héritages matériels et culturels et des aides dont leurs communautés d'origine peuvent les faire bénéficier.
- *un processus d'insertion* de plus en plus complexe, aux plans professionnel, social, juridique, culturel et politique, dans une société globale qui se construit sous l'impulsion d'un Etat central de type patrimonial et clientéliste, certes, mais aussi sur la base d'une administration bureaucratique promouvant une intégration directe des individus en tant qu'individus, ce qui tend et vise à les détacher de leur enracinement communautaire.

De ce point de vue, l'Etat, la société et leurs institutions (l'administration, le marché, l'entreprise, la ville, l'école, l'armée, les appareils juridiques, les corporations, les syndicats, les partis politiques, les églises) fonctionnent comme des instances qui intègrent les individus dans un mouvement de dépassement-englobement et, à terme, de destruction — ou tout au moins, de cantonnement dans la sphère privée — des appartenances et des identités de type communautaire (familles étendues, lignages, clans, ethnies, coutumes, hiérarchies traditionnelles, territorialités coutumières, religiosités de type théocratique)». Leimdorfer [1998], p 8.

Cette démarche pose la démocratie comme un régime intrinsèquement bon. Elle tient d'une conception du développement politique unilinéaire et ethnocentriste où la démocratie occidentale reste le point d'arrivée commun de toutes les sociétés. Une telle conception était déjà présente dans la théorie développementaliste des années 1960 avec E. Shils qui posait comme postulat fondamental : « Tous les Etats en développement ont un but commun, celui de devenir modernes<sup>27</sup>, c'est-à-dire 'dynamiques', 'démocratiques et égalitaires', rompus aux lois de la science, avancés sur le plan économique, souverains, influents dans la vie internationale. [...] Shils précise que l'ensemble de ces aspirations oriente la totalité des Etats vers un modèle moderniste qui reste celui des démocraties occidentales, tout juste amendé dans certains de ses détails, de manière à favoriser son implantation dans des aires géographiques qui lui sont

<sup>25</sup> Cf. encadré 1.

<sup>26</sup> Notons que c'est cet ensemble d'acteurs qui est concerné par le vocable de 'participation'.

<sup>27</sup> Notons que l'opposition entre modernité et tradition a depuis été abandonnée en sciences sociales.

étrangères »<sup>28</sup>. Ceci réclame immanquablement un parti pris idéologique, dans la mesure où les liens de causalité entre démocratie et développement ne sont établis ni statistiquement ni théoriquement. Sur le sujet, G.White identifie quatre approches majeures:

- La démocratie libérale est fondamentalement un stimulus puissant de développement, car elle fournit un environnement favorable à la croissance d'une économie de marché. De surcroît, elle apporte un potentiel pour un gouvernement plus efficace et plus responsable. Dans les faits, il y a une corrélation statistique à long terme entre démocratie et prospérité, mais cela en dit peu sur les causalités sous-jacentes, particulièrement dans les premiers stades du développement.
- La démocratie est un but louable à long terme mais ce dernier est potentiellement une gêne dans les premiers stades de développement. Lee Kuan Yew, dirigeant politique de Singapour, se pose en faveur de cette approche, et déclarait en 1992 lors de son passage aux Philippines : « Je ne crois pas que la démocratie amène nécessairement le développement. Je crois que ce dont un pays a besoin pour se développer, c'est de discipline plus que de démocratie. La démocratie poussée trop loin conduit à l'indiscipline et au désordre, qui ne sont pas de bons facteurs du développement ». Les obstacles post-transition sont à la fois contextuels et systémiques : (i) des problèmes peuvent survenir à cause de la nature particulière de la société ; (ii) les entraves conjoncturels peuvent surcharger le système politique avec des exigences excessives venant d'une montée des attentes, ce qui réduit la capacité du système à les satisfaire; (iii) les difficultés systémiques dérivent des incertitudes institutionnelles et des conflits inhérents à l'exercice de la démocratie<sup>29</sup>.
- Cette école pense qu'il ne faut pas attendre de résultats en termes de développement de la mise en place d'une démocratie : « Les démocraties deviennent solides quand les personnes apprennent que la démocratie est une solution au problème de la tyrannie, mais pas nécessairement à d'autres choses »<sup>30</sup>.
- Le problème central n'est pas la nature du régime politique mais plutôt le mode de

fonctionnement et les capacités étatiques, qualités qui peuvent être développées sous différentes formes de régimes<sup>31</sup>. Cependant, les cas de régimes autoritaires capables d'un exercice du pouvoir efficace, transparent, participatif, fondé sur la responsabilisation des dirigeants et des fonctionnaires, sont relativement rares. Les régimes autoritaires « rationnels » ont un coût en termes d'attitude autocratique, de même qu'en matière de droits de l'Homme et de répression des dissidents. De plus, un changement de régime politique peut être très significatif pour montrer la volonté de devenir effectivement un Etat au service du développement.

Face à cette controverse, des études statistiques ont été menées<sup>32</sup>. Au-delà de la difficulté de mesurer la démocratie (qui peut être abordée sous l'angle de la démocratie politique, économique ou sociale), et d'appréhender le développement (croissance économique, développement humain, répartition des revenus), S.Ersson et J.E.Lane concluent à une corrélation faible voire inexistante, à court terme, et à une corrélation positive à long terme. Mais, ces dernières ne sont pas confortées par les modèles de régression utilisés étant donné que ceux-ci conduisent à l'impossibilité d'établir une relation stable entre démocratie et croissance économique. S.Bhalla obtient des résultats plus concluants à partir d'une autre méthode économétrique<sup>33</sup>. Il étudie 90 pays sur la période 1973-90 en usant d'une mesure de la croissance combinée à la mortalité infantile et au niveau des effectifs de l'enseignement secondaire ainsi que différentes mesures de la liberté politique afin de proposer une classification de 1 (liberté complète) à 7. Il conclut que les libertés civiques favorisent la croissance, et plus précisément qu'une amélioration de un degré de la liberté civique et politique correspond à un relèvement annuel d'un point de pourcentage de la croissance annuelle du PIB par habitant. Cependant, les travaux statistiques conclusifs restent peu nombreux et mériteraient de porter sur la période 1980-98, afin de combiner les effets des libéralisations économiques et politiques, le mouvement de démocratisation s'étant amplifié après 1990<sup>34</sup>.

Cette réorientation des politiques étrangères occidentales s'est faite progressivement pour s'imposer dès 1993. Ainsi, l'ensemble des bailleurs de fonds bilatéraux ont formellement pris position en 1989, lors d'une déclaration au sein du Comité d'Assistance au Développement de l'OCDE, assurant

<sup>28</sup> Shils cité par Badie [1988].

<sup>29</sup> Cette démarche est soutenue par White [1995] qui est favorable à un gouvernement éclairé et non à la démocratie à tout prix.

<sup>30</sup> Huntington [1991].

<sup>31</sup> Jeffries [1993].

<sup>32</sup> Ersson, Lane [1996].

<sup>33</sup> Bhalla [1994].

<sup>34</sup> Date à laquelle s'arrête l'étude de S.Bhalla.



qu'il existe « une connexion vitale entre un système politique ouvert, démocratique et responsable et des systèmes économiques équitables et effectifs »<sup>35</sup>. L'émergence de cette conditionnalité nouvelle est réaffirmée en 1993 par l'OCDE, qui lance un programme mettant en exergue « le rôle du développement participatif et de la bonne gouvernance comme parties intégrantes de la coopération au développement ». Ce dernier se fonde sur l'hypothèse que « l'investissement des ressources du développement dans la *gouvernance démocratique* contribuera à des sociétés plus responsables, transparentes et participatives favorables au développement »<sup>36</sup>. La France joue un rôle particulier dans l'introduction des critères démocratiques de l'aide au développement à l'occasion du Sommet de la Baule (21 juin 1990) au cours duquel M. Mitterrand affirme : « Il ne peut y avoir de démocratie sans développement et, inversement, de développement sans démocratie »<sup>37</sup>.

Par suite, la conditionnalité politique se concrétise de deux façons. D'une part, certains pays récipiendaires voient se tarir l'aide publique accordée en raison du non-respect des droits de l'Homme. C'est le cas de l'Indonésie en 1991 qui n'est plus soutenue par le Danemark ni les Pays-Bas, suite à l'écrasement d'émeutes au Timor Oriental, ou encore de la Mauritanie à laquelle les Etats-Unis cessent toute aide en raison de la persistance de l'esclavage. D'autre part, des programmes d'assistance aux réformes de démocratisation sont financés. Par exemple, le Bénin reçoit en août 1990 une aide financière supplémentaire de la France liée au processus de démocratisation. D'une manière générale, les points d'entrée privilégiés sont la transformation des systèmes légaux, la gestion du secteur public (privatisation, renforcement des capacités institutionnelles), la décentralisation, les droits de l'Homme et la participation, ainsi que de façon secondaire, les processus électoraux, le renfort du pouvoir législatif, le renforcement de la société civile et les opérations de reconversion des militaires démobilisés. Le choix des axes de mise en œuvre de la gouvernance démocratique s'est fait graduellement et différemment selon les agences d'aide.

De fait, l'introduction de la gouvernance démocratique étend la conditionnalité de l'économique au politique. Certes, au cours de la période 1960-80, l'attribution de l'aide était politique étant donné qu'elle discriminait selon les orientations idéologiques du pays. Mais, la souveraineté des pays était respectée dans la mesure où la conditionnalité politique ne portait pas sur la nature du régime

politique en place. A contrario, la gouvernance démocratique s'y attache, de même qu'elle prédétermine les priorités mises en avant par l'Etat, les choix politiques effectués et, in fine, la manière et au profit de qui les politiques sont appliquées. Elle se présente comme un ensemble d'idées et d'analyses fortement marquées par la conception occidentale de la liberté, c'est-à-dire centrée sur l'individu plutôt que sur la communauté. La gouvernance démocratique revêt donc un caractère idéologique fort et s'expose à des critiques virulentes. Ainsi, J.C. Williams indique que la gouvernance démocratique se présente « comme un 'habillage scientifique acceptable' et non polémique pour accuser les régimes prédateurs africains »<sup>38</sup>. Par ailleurs, les élites africaines s'interrogent sur l'effectivité d'une démocratie imposée de l'extérieur, pratiquée par une population en partie sous-informée et, dans certains cas, analphabète<sup>39</sup> : les procédures de démocratisation forcée n'ont, en effet, pas abouti à une démocratie crédible dans ces pays. Toutefois, la conditionnalité politique extérieure a offert un relais aux revendications internes de transition démocratique.

En l'occurrence, la conditionnalité politique de l'aide a connu une application inégale<sup>40</sup>, variant selon les intérêts commerciaux et politiques. En outre, la gouvernance démocratique est dénoncée, car les agences d'aide ont des procédures inadaptées à sa mise en œuvre : par nature, la création d'institutions est une activité imprécise qui n'engendre pas de mécanismes de retour d'informations, permettant d'identifier ou de renverser systématiquement la faible performance de certains projets<sup>41</sup>. Le manque d'objectifs précis de court terme réduit les possibilités d'évaluation de l'avancée des réformes et entrave l'exercice de la conditionnalité de l'aide. De fait, en matière d'opérationnalisation, les bailleurs de fonds bilatéraux ne disposent pas de la méthodologie nécessaire pour identifier systématiquement les actions nécessaires au bon gouvernement, manquent de personnels capables de travailler dans le domaine politique et doivent réformer leur démarche pour adopter un relativisme assurant l'adaptation des institutions politiques aux conditions de chaque pays<sup>42</sup>.

Malgré ses limites, la gouvernance démocratique a été intégrée dans le nouveau modèle de développement que constitue la bonne gouvernance.

<sup>35</sup> OCDE [1997].

<sup>36</sup> Op. cit. Souligné par nous.

<sup>37</sup> *Le Monde*, 20 juin 1990.

<sup>38</sup> Williams [1994].

<sup>39</sup> C'est le cas en Mauritanie où seuls les journaux sont distribués uniquement dans la capitale et la population est composée à 70 pour cent d'analphabètes.

<sup>40</sup> Robinson [1995].

<sup>41</sup> Moore [1995].

<sup>42</sup> Op. cit.

#### 4. **La 'bonne' gouvernance : un modèle de développement aux ambitions économiques, politiques et institutionnelles**

Suite à cette période de maturation où chacune des acceptions de la gouvernance met l'accent sur une dimension spécifique — alternativement économique, institutionnelle ou politique —, les approches des bailleurs de fonds convergent vers une conception élargie de la 'bonne' gouvernance. Issue de la synthèse des notions de participation, de gouvernance démocratique et enfin, d'efficacité économique et institutionnelle, la 'bonne' gouvernance s'impose comme un nouveau modèle et prend, de ce fait, un sens particulier en économie du développement.

En nous appuyant sur la définition consensuelle<sup>43</sup> de la 'bonne' gouvernance, nous montrerons qu'elle est désormais la pierre angulaire de la coopération internationale. Etant donné que son rôle central résulte de la globalité de l'approche adoptée, nous précisons ensuite l'ensemble des priorités identifiées de manière à montrer comment les facteurs clés du processus de développement sont reconsidérés. Toutefois, notre présentation ne serait pas complète sans une analyse critique de ce modèle, ce dernier étant affaibli, d'un côté, par les difficultés à l'opérationnaliser, et de l'autre, par certains aspects méthodologiques et idéologiques.

##### 1. **La bonne gouvernance, nouvelle pierre angulaire de la coopération internationale**

L'émergence d'un consensus au sein des bailleurs de fonds sur la bonne gouvernance provient de la reconnaissance par chacun de l'importance de l'ensemble des dimensions suggérées. Ainsi, la Banque mondiale réintègre les aspects politiques de la bonne gouvernance qui avait été écartés dans un premier temps. Elle suit de cette façon le chemin ouvert par Landell-Mills et Serageldin dès 1991<sup>44</sup> : « Il est important de noter que la gouvernance consiste en deux dimensions distinctes mais finalement étroitement liées : l'une est politique (et a trait à l'engagement dans la bonne gouvernance), et l'autre est technique — et a trait aux problèmes d'efficacité et de management public. Sans l'engagement politique peu de choses peuvent être réalisées, même avec une administration publique efficace. Et sans une administration publique efficace,

aucun gouvernement ne peut être effectif, si bienveillant qu'il soit ».

Par ailleurs, les considérations technicistes des institutions de Bretton Woods sur le renforcement des institutions, sur la réforme administrative et l'amélioration des politiques économiques sont reprises par la coopération internationale bilatérale. Dans ce contexte, des programmes d'aide sont cofinancés dans ces domaines. Par exemple, en Mauritanie, plusieurs actions peuvent être identifiées. La France appuie la décentralisation et apporte une assistance technique dans certains ministères, comme la Direction Générale des Impôts, tandis que le PNUD soutient la Cour des comptes ou encore le Haut Commissariat à la Lutte contre la Pauvreté et aux Droits de l'Homme. De même, la Banque mondiale investit la réforme de la Fonction publique, ainsi que les ministères en charge des ressources budgétaires. Quant à l'Union Européenne, elle privilégie, notamment, le renforcement des capacités locales d'analyse et de formulation des politiques au niveau de la Primature. Par ailleurs, les préoccupations sur la participation s'ouvrent aux questions de participation politique et donc de démocratie.

Ainsi, la bonne gouvernance est, in fine, définie comme l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative pour la gestion — à tous les niveaux — des affaires du pays<sup>45</sup>. De ce fait, elle recouvre les mécanismes, les processus et les institutions à travers lesquels les individus et les groupes articulent leurs intérêts, médiatisent leurs différences et exercent leurs droits et obligations légales<sup>46</sup>. Les caractéristiques permettant d'évaluer la gouvernance dans chaque pays font consensus et consistent en :

- La **participation** de l'ensemble des hommes et des femmes à la prise de décision, qu'elle s'exerce directement ou à travers des institutions légitimes qui représentent leurs intérêts ;
- La **transparence**, qui dépend de la libre

<sup>45</sup> Notons que si la Banque mondiale n'a pas modifié sa définition de la gouvernance, le *'Rapport sur le développement dans le monde 1997'* montre que sa démarche a évolué vers la prise en compte des facteurs politiques.

<sup>46</sup> PNUD [1997a]. Cette définition reprend en fait largement les termes de Landell-Mills et Serageldin selon lesquels la gouvernance est « l'utilisation de l'autorité politique et l'exercice du contrôle sur une société et la gestion de ses ressources pour le développement socio-économique. [...] Cette définition comprend la nature et la fonction des arrangements structurels et institutionnels de l'Etat, les processus de prise de décision, la formulation des politiques, les capacités d'exécution, les flux d'information, l'effectivité du leadership et la nature de la relation entre gouvernants et gouvernés. ».

<sup>43</sup> Ce consensus concerne avant tout les pays et organisations donateurs.

<sup>44</sup> Membres de la Banque mondiale.

circulation de l'information et de l'accessibilité des procédures, des institutions pour les personnes concernées ;

- La **satisfaction des besoins et des attentes** exprimés par les individus, sans discrimination par le biais des institutions et des procédures ;
- Le **consensus** sur les politiques ;
- **L'effectivité et l'efficacité** des institutions et les procédures ;
- **L'«imputabilité» et la responsabilisation** des dirigeants du gouvernement, du secteur privé et des organisations de la société envers la population et les institutions ;
- L'édification d'un **Etat de droit**, c'est-à-dire d'un cadre légal juste et appliqué impartialement ;
- L'élaboration d'une **vision stratégique**, c'est-à-dire l'existence d'un projet élaboré par les leaders et la société, offrant une perspective de long terme de l'avenir de la nation.

Ces huit éléments doivent être mis en parallèle avec les sept fonctions universelles des systèmes politiques identifiées par Almond et Coleman<sup>47</sup> :

- (i) la socialisation et le recrutement politiques : *participation, gouvernance démocratique* ;
- (ii) l'expression des intérêts : *participation* ;
- (iii) communication politique : *transparence, vision stratégique* ;
- (iv) l'agrégation des intérêts : *consensus* ;
- (v) l'élaboration de la règle : *Etat de droit* ;
- (vi) l'exécution de la règle : *imputabilité & responsabilisation, Etat de droit* ;
- (vii) la fonction judiciaire : *Etat de droit*.

Or leur théorie, comme la 'bonne' gouvernance, est ethnocentriste<sup>48</sup>. De sorte, il est fait appel à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, adoptée par les Nations Unies en 1948, pour redonner une légitimité au modèle de développement proposé. En effet, les préoccupations de responsabilisation, de transparence, de sécurité physique des citoyens, d'Etat de droit, d'équité, d'application de la loi et, enfin, de liberté d'association et d'expression qui sont à la base de la participation y apparaissent.

Cette définition élargie de la bonne gouvernance rassemble les bailleurs de fonds multi et bilatéraux, ce qui leur permet de renforcer la conditionnalité de l'aide et, implicitement, son

efficacité<sup>49</sup>. En effet, la Banque mondiale, qui n'a pas mandat pour les réformes politiques utilise la coopération bilatérale comme moyen de pression sur les pays récipiendaires afin qu'ils mettent en œuvre des réformes politiques qu'elle-même ne peut pas exiger directement. De façon identique, E. Balladur expliquait dès 1993<sup>50</sup> : « Seuls les pays qui auront engagé avec courage une indispensable politique de redressement pourront désormais compter avec le soutien durable de la France, mais aussi de la communauté internationale. Nous sommes prêts comme par le passé à user de toute notre influence pour que les institutions de Bretton Woods témoignent de leur intérêt et apportent leur soutien aux pays africains. Mais, nous ne pourrions plus intervenir si certains préfèrent rester à l'écart de la communauté financière internationale et des règles de bonne gestion ». En conséquence, contrairement à la période des politiques d'ajustement structurel où les critères de distribution de l'aide divergeaient — et donc les pays financés par les bailleurs multi et bilatéraux n'étaient pas les mêmes<sup>51</sup> —, la bonne gouvernance assure la cohésion des donateurs d'aide et devient de ce fait la pierre angulaire de la coopération internationale. En réalité, la 'bonne' gouvernance est suffisamment globalisante pour que chacun puisse se ranger derrière sa bannière. Par exemple, la France a consacré le Sommet franco-africain des Chefs d'Etats de Ouagadougou à ce thème en 1996.

Cependant, cette entente sur le leitmotiv cache des divergences sensibles sur les points d'entrée à privilégier. Reste alors à savoir quel organisme réussira à imposer sa lecture des quelques critères précédemment indiqués les plus importants, et quels pays seront sélectionnés pour recevoir une aide internationale concentrée, motivée par leur adhésion aux principes généraux de la 'bonne' gouvernance. Bien que nous ne puissions pas répondre à ces deux questions — des considérations géopolitiques entrant en compte —, il reste que les pays récipiendaires devront, pour attirer les flux d'aide, entamer des réformes dans les domaines cruciaux de la bonne gouvernance. Or, cette dernière amène à reconsidérer les facteurs clés du développement.

## 2. Les facteurs clés du développement reconsidérés

<sup>49</sup> La bonne gouvernance vient aussi de la constatation que de nombreux efforts sont inutiles et que l'aide internationale n'atteint pas les groupes voulus, ou bien lorsqu'elle les atteint, les mécanismes permettant des retombées ne fonctionnent pas.

<sup>50</sup> *Le Monde*, 'Point de vue' septembre 1993.

<sup>51</sup> Burnside, Dollar [1997].

<sup>47</sup> Cité par Badie [1988], p 44.

<sup>48</sup> Nous reviendrons ci-dessous sur cette critique.

Dans une perspective historique de la pensée du développement, le modèle de 'bonne' gouvernance marque une nouvelle étape, dans la mesure où il situe l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative pour la gestion des affaires du pays au centre du processus de développement. La place majeure attribuée à l'Etat dans la 'bonne' gouvernance est en rupture avec les préceptes des politiques d'ajustement structurels, tout en dépassant le paradigme de « l'Etat-développeur » des structuralistes.

Les politiques d'ajustement structurel, incarnant le 'tout marché', visaient en effet à contrebalancer les effets pervers des politiques de développement des années 1960 et 1970, fondées sur le « tout Etat ». Ces dernières lui donnaient pour rôle d'engendrer le développement en construisant les infrastructures nécessaires, en palliant le manque d'entrepreneurs par la création de firmes publiques ou encore en protégeant les industries naissantes de la concurrence internationale à travers la mise en œuvre d'une stratégie de substitution aux importations. A contrario, l'ajustement structurel s'est traduit par un retrait de l'Etat, concrétisé en une vague de libéralisations, de privatisations et de réduction des effectifs pléthoriques de la fonction publique. Cependant, le rétablissement des incitations par les prix — bien qu'il ait assuré la stabilisation macroéconomique - n'est pas parvenu à instaurer une croissance généralisée sur le continent africain, et s'est doublé d'un affaiblissement de l'appareil étatique qui ne remplit plus ses fonctions minimales de régulation, de sécurité et de fourniture des biens publics. En somme, ni les structuralistes ni les tenants du retrait de l'Etat ne sont parvenus à accorder la mission de ce dernier avec les impératifs du développement. Le modèle de bonne gouvernance a cette ambition en proposant une autre voie : « Le développement par l'Etat a échoué ; mais un développement sans l'Etat échouera aussi. En effet, un Etat efficace est indispensable au développement »<sup>52</sup>. Ainsi, « en donnant au concept de gouvernance une place de premier plan dans leurs analyses [...], les institutions internationales de prêt ont pu sortir de l'impasse intellectuelle et pratique dans laquelle elles s'étaient enfoncées à force de s'appuyer sur les idéaux du libéralisme économique »<sup>53</sup>.

Ainsi, la bonne gouvernance vise l'instauration d'un Etat idéal, catalyseur des transformations du secteur privé et de la société civile, susceptible de promouvoir la croissance. Le pouvoir central doit donc utiliser ses compétences au

service des entreprises et des populations, afin de stimuler la production de richesses et de réduire la pauvreté. Pour cela, il dispose de différents moyens (tableau 1). Par exemple, l'amélioration du cadre macro-économique — objectif des politiques d'ajustement structurel qui reste de mise — ou encore l'adaptation du cadre institutionnel. La nouveauté est que ces interventions doivent être adaptées aux capacités de l'Etat : les organisations étatiques les plus faibles se cantonnant au premier niveau. De plus, cette obligation de l'Etat envers le reste de la nation a désormais une réciproque, à savoir « [qu'] il faut faire accepter à la société une redéfinition des attributions de l'Etat, fondée sur le choix stratégique des actions d'intérêt collectif qu'il doit s'efforcer de promouvoir et sur un effort accru pour alléger sa charge, en associant les citoyens et la collectivité à la fourniture de biens publics essentiels »<sup>54</sup>.

De plus, il est reconnu que la logique de rente et l'Etat patrimonial, conduisant à l'enrichissement des 'Big men'<sup>55</sup> et aux détournements des ressources vers des activités non productives<sup>56</sup>, sont des dysfonctionnements de l'organisation étatique qui freinent le développement. En conséquence, la réforme de l'Etat, plutôt que son retrait, est au centre de la bonne gouvernance. Elle vise à renforcer ses capacités, à accroître son efficacité et à lui permettre de jouer pleinement son rôle de centre de décision par le biais de changements politiques et institutionnels.

Toutefois, un schéma moins hiérarchique que l'interventionnisme étatique est recherché. Les problématiques de la participation et de la

<sup>52</sup> Banque mondiale [1997].

<sup>53</sup> Hewitt de Alcántara [1995].

<sup>54</sup> Banque mondiale [1997]. Souligné par nous.

<sup>55</sup> Ellis, Fauré [1995].

<sup>56</sup> A. Krueger.

Tableau 1 : Les fonctions de l'Etat

	Pour remédier aux dysfonctionnements des marchés			Pour assurer l'équité sociale
<b>Fonctions minimales</b>	<i>Fournir des biens publics purs :</i>			<i>Protéger les pauvres :</i>
	Défense ; Ordre public Protection de la propriété ; Santé publique Stabilité macroéconomique			Programmes de lutte contre la pauvreté Secours aux sinistrés
<b>Fonctions intermédiaires</b>	<i>Se soucier des externalités :</i>	<i>Réglementer les monopoles :</i>	<i>Comblent les lacunes de l'information :</i>	<i>Fournir une assurance sociale :</i>
	Education de base Protection de l'environnement	Réglementation des services d'intérêt public Politique antitrust	Assurance (santé, vie, retraites) Réglementations financières Protection du consommateur	Retraites par redistribution Allocations familiales Assurance chômage
<b>Fonctions de type interventionniste</b>	<i>Coordonner les activités du secteur privé :</i>			<i>Assurer une redistribution :</i>
	Promotion du marché Renforcement des filières			Redistribution des actifs

Source : Banque mondiale [1997], p 30.

gouvernance démocratique introduisent la nécessité d'ouvrir le processus décisionnel, afin qu'il ne soit plus univoque (haut vers le bas) mais que les différents groupes d'intérêt aient voix au chapitre. De plus, elles sont un moyen pour la société civile et le secteur privé d'exercer un contrôle sur les activités gouvernementales et administratives. La 'bonne' gouvernance montre qu'il existe désormais une volonté de ne plus restreindre la détermination de l'agenda des réformes à l'exécutif et au parti unique mais de le soumettre à un débat public. Cette ouverture, indéniablement politique, va de pair avec la reconnaissance qu'aucun acteur ne dispose de la totalité des instruments nécessaires pour modifier le système, de sorte qu'il est nécessaire d'exploiter les forces de l'Etat, du secteur privé et de la société civile pour aboutir au développement.

Ainsi, l'Etat est appréhendé comme une sous-partie de l'ensemble plus vaste de la nation. Aussi, son rôle est-il reconsidéré au sein du modèle, et deux fonctions lui sont attribuées: la première consiste à catalyser l'activité économique, la seconde à représenter les populations - conformément aux approches adoptées, respectivement, en sciences économiques et en sciences politiques. Les premières s'attachent en effet à l'évaluation des performances de l'Etat et des conséquences de ses interventions sur la croissance et la transformation des systèmes productifs, alors que les secondes portent leur attention sur la légitimité du système politique et sur l'évolution de la société civile émergente.

Cette conception résulte non seulement d'un repositionnement par rapport aux modèles antérieurs, mais aussi de la constatation de problèmes réels. La 'bonne' gouvernance permet en effet de mettre en lumière la crise de l'Etat. Selon L.Pye<sup>57</sup>, l'Etat post-

colonial africain connaît six crises différentes :

- «La crise d'identité est liée à l'urgence de susciter, au sein d'une population donnée, un sens profond de l'identité nationale, et donc de créer chez chaque individu, un sentiment durable d'appartenance à une communauté territorialement délimitée».
- «La crise de légitimité dérive des difficultés de faire admettre l'autorité et la responsabilité d'un centre gouvernemental unique, monopolisant les diverses formes de contrainte légales». L.Pye identifie les problèmes de décentralisation, de rôles des appareils bureaucratiques, de l'armée.
- «La crise de pénétration tient à la nécessité, pour les structures gouvernementales en place, d'élaborer des politiques capables d'atteindre l'ensemble de la population et de toucher la vie quotidienne du peuple ».
- «La crise de participation résulte à son tour de l'afflux soudain de nouveaux acteurs au sein du jeu politique. Elle apparaît comme la contrepartie inévitable des interventions massives réalisées par le centre gouvernemental au sein de sa périphérie».
- «La crise d'intégration naît, quant à elle, des difficultés d'insérer l'action politique des masses dans des circuits fonctionnels, capables de donner aux revendications émises une forme et une orientation compatible avec les exigences de survie du système politique».
- «La crise de distribution [...] a trait à la manière dont les pouvoirs gouvernementaux sont utilisés pour orienter la distribution des biens, des services et des valeurs au sein de la société».

Or, une résurgence de ces questions apparaît

<sup>57</sup> Pye [1967].

aujourd'hui à travers :

- Les conflits ethniques ;
- La contestation des pouvoirs en place par les mouvements sociaux pro-démocratiques de même que le rejet par les élites locales de la responsabilité des problèmes rencontrés sur les institutions internationales et les marchés étrangers ;
- La déconnexion entre l'Etat et la société civile, la persistance de poches de pauvreté ou encore l'absolue nécessité d'une stratégie nationale de développement équitable allongeant la perspective temporelle des politiques ;
- L'émergence de la société civile et les difficultés de régulation du jeu démocratique ;
- Le morcellement et l'autonomisation des diverses sphères des sociétés africaines, notamment l'économie informelle ;
- L'écart croissant entre ce qui est demandé à l'Etat et sa capacité à y répondre, le détournement des fonds publics au profit d'une classe dirigeante et la diffusion de l'image d'un Etat dominé par les intérêts privés (versus l'intérêt général), en raison des luttes de factions mises en exergue par la nouvelle économie politique en sciences politiques.

Ainsi, la 'bonne' gouvernance permet de soulever des problèmes pertinents auxquels elle propose de répondre en réformant les administrations, en luttant contre la corruption, en restaurant l'Etat de droit, en renversant la tendance à la centralisation du pouvoir, et en augmentant la participation politique. Exposerons quelques éléments relatifs à la nature des solutions proposées pour ces différents points d'entrée.

La réforme des administrations et de la Fonction Publique n'est pas un élément propre à la 'bonne' gouvernance. Entamée pendant les politiques d'ajustement structurel, elle visait auparavant à réduire les effectifs de la fonction publique en réaménageant les organigrammes, de manière à compresser la masse salariale et à restaurer l'équilibre budgétaire. Présentée sous le vocable de 'renforcement des capacités'<sup>58</sup>, ces réformes ont connu des résultats limités<sup>59</sup>. La 'bonne' gouvernance tente de leur donner un second souffle en les réorientant du «dégraissage» vers la remise en fonctionnement des organisations. Pour cela, une nouvelle identification des principes fondateurs de l'administration est menée, afin de montrer que le service public doit être efficace, transparent et

honnête ; autrement dit, qu'il doit remplir sur une base égalitaire le mandat qui lui est fixé.

L'apport de la bonne gouvernance est la reconnaissance du lien étroit existant entre les réformes administratives et la nature de l'Etat en Afrique<sup>60</sup>. Or, ce dernier élément est difficile à modifier. De plus, les objectifs fixés doivent tenir compte de la situation initiale des administrations. Ainsi, alors que les Etats occidentaux sont forts, ont un appareil d'exécution important et un haut niveau de capital humain avec des moyens de mobilisation des ressources fiables et avérés, les Etats africains ont en général des problèmes financiers aigus, un manque de capacité organisationnelle et administrative, peu d'informations fiables. En outre, ils sont très vulnérables aux pressions des groupes d'intérêts puissants, nationaux ou étrangers. Le renforcement des capacités ne peut donc être qu'un processus graduel<sup>61</sup>.

**Encadré 2 : Des réformes mauritaniennes de l'administration et de la fonction publique à approfondir**

En Mauritanie, la réforme de l'administration et de la fonction publique vise quatre objectifs à même d'améliorer la gouvernance : 1) le renforcement des capacités de formulation, d'exécution et de suivi des politiques au sein des administrations; 2) l'augmentation de l'effectivité et l'efficacité des procédures et des institutions ; 3) l'accroissement de l'imputabilité, la responsabilité et la transparence des actions des fonctionnaires, et; 4) l'accord d'une place croissante aux usagers.

Un premier projet de développement institutionnel administratif et de réforme, soutenu par la Banque mondiale (projet DIAR, 1987-1994), a permis d'atteindre ce premier but en introduisant progressivement l'informatique dans l'administration, en créant une cellule de formation continue et un centre de documentation à l'Ecole nationale d'administration, ainsi qu'en renforçant les moyens d'actions des administrations chargées de la gestion des ressources (Ministère des Finances), de la coordination (Ministères du Plan et de l'Intérieur), du pilotage (Présidence) et du contrôle (Cour des Comptes).

Cependant, il existe des obstacles institutionnels et humains pour atteindre les autres objectifs. L'administration mauritanienne se caractérise, en effet, par un fort degré de patrimonialisme qui se traduit par une corruption étendue et une structure inadéquate de la fonction publique. Les préoccupations en matière d'efficacité, de transparence et de responsabilité de cette dernière réclament la mise en place d'un dispositif de gestion des personnels fondé sur le mérite, c'est-à-dire comportant un système d'incitation à la performance et au perfectionnement par la formation continue. Cependant, une telle réforme rencontre la résistance des personnels concernés en raison du manque de concertation, de sensibilisation et de mobilisation lié à une volonté politique insuffisante. En sus, le système actuel favorise l'instabilité des responsables qui est préjudiciable au suivi et à l'exécution des politiques économiques. Enfin, la structure des salaires désincite à la productivité et à l'initiative ; de même, elle encourage la recherche d'emplois externes, tels que les consultations ou l'intégration dans des cellules autonomes de

<sup>58</sup> Institution building en anglais.

<sup>59</sup> Stevens.

<sup>60</sup> Bayart [1989].

<sup>61</sup> Voir encadré 2.

gestion de projets financés par les bailleurs de fonds, et renforce l'absentéisme.

Une seconde réforme s'attachant à desserrer ces contraintes est en cours. Soutenue conjointement par le PNUD, la Banque mondiale et la Mission Française d'Aide à la Coopération, elle se focalise sur la gestion des ressources publiques et le renforcement des capacités administratives.

Les changements techniques à mettre en œuvre font l'objet d'une littérature abondante qui aborde notamment les questions de profil de carrière, de rémunération des fonctionnaires, de leur professionnalisme, de l'élimination des postes fantômes ou encore de l'amélioration des modes de recrutement à travers un renforcement des écoles nationales d'administration. Cependant, le point d'achoppement demeure le niveau de rémunération des fonctionnaires, contrainte que la poursuite des politiques de stabilisation macroéconomique empêche de lever. La faiblesse persistante des salaires empêche d'accroître la productivité des fonctionnaires. Elle est aussi un facteur aggravant de la corruption, autre créneau de la 'bonne' gouvernance.

Suite à l'éclatement de nombreuses 'affaires' tant dans les pays industrialisés qu'en développement, la lutte contre la corruption fait l'objet d'une attention particulière de la part de la Banque mondiale — laquelle multiplie les volets de ce type dans ses programmes — et des pays de l'OCDE, ces derniers ayant signé en février 1999 une loi contre la corruption, punissant les fonctionnaires de même que les multinationales utilisant ces pratiques lors de l'attribution de marchés publics ou d'armement internationaux<sup>62</sup>. La Banque mondiale définit cet élément novateur de la 'bonne' gouvernance comme l'utilisation des pouvoirs que confère une charge publique pour en retirer des avantages privés<sup>63</sup> ; elle fonctionne donc à l'intersection des secteurs public et privé. De façon non exhaustive, les actes de corruption recouvrent les pratiques de pots-de-vin, d'extorsion, de trafic d'influence, de népotisme, de fraude, d'enveloppes qui sont remises à des fonctionnaires pour accélérer le traitement d'un dossier relevant de leur compétence et de détournement de fonds. Plus particulièrement, la lutte contre la corruption constitue, d'une part, une extension de la problématique organisationnelle de la

fonction publique en affectant le fonctionnement et l'efficacité de l'Etat, et, d'autre part, un phénomène économique en influençant le développement du secteur privé. Aussi, les conséquences économiques du versement de prébendes sont-elles étudiées.

Elles consistent d'abord au détournement des ressources rares des buts socio-économiques du gouvernement, puis à la hausse des coûts de transaction pour le secteur privé, et enfin à une baisse de la confiance et donc des investissements<sup>64</sup> — notamment des investissements directs étrangers. De plus, Klitgaard souligne qu'« en présence de ce mal systémique, il devient impossible d'établir et de conserver des règles du jeu acceptables au niveau international, une des principales raisons pour lesquelles les régions du monde les moins développées le demeurent »<sup>65</sup>. Le caractère néfaste de ces résultats est contesté car la corruption permettrait un montant croissant de transactions, et donc une création de richesse supplémentaire, en permettant d'éviter une réglementation pesante et un système juridique inefficace<sup>66</sup>. Cependant, cet impact positif est fonction des degrés de prévisibilité du montant et des résultats du versement de prébendes<sup>67</sup>. Par ailleurs, ce phénomène accroît la discrimination envers les pauvres qui ne peuvent pas effectuer les paiements parallèles importants et sont soumis, de ce fait, à des traitements différents de la part des fonctionnaires. De même, les pauvres seraient les plus sujets à la petite corruption<sup>68</sup> car la corruption, jouant comme un impôt régressif pesant particulièrement sur les commerces et les services des petites entreprises<sup>69</sup>. Il apparaît alors indispensable de comprendre comment éviter « une gestion nuisible de la chose publique, dont le résultat est l'apparition du parasitisme, du gaspillage et d'un appauvrissement général »<sup>70</sup>.

Les causes de la corruption se trouvent avant tout dans le caractère redistributif de l'Etat

<sup>62</sup> C'est le corrupteur qui commet un délit. Il risque jusqu'à 10 ans de prison et un million de francs d'amende. Cependant, Y.Meny (spécialiste de la corruption) estime que cela va complexifier les réseaux de blanchiment et de reversement des pots de vin, sans pour autant faire disparaître le phénomène de corruption. En outre, l'application de cette loi sera vraisemblablement inégale selon les pays. *Le Monde*, 15 février 1999, p 6.

<sup>63</sup> Banque mondiale [1997], p 117.

<sup>64</sup> Les régressions effectuées par P.Mauro montrent que la baisse de deux points de l'indice de corruption d'un pays — échelonné de 1 (faible) à 10 (forte) — engendre une hausse de 4 points de pourcentage de son taux d'investissement.

<sup>65</sup> Klitgaard [1998].

<sup>66</sup> Gray, Kaufmann [1998].

<sup>67</sup> Peu d'enquêtes permettent d'évaluer ces deux critères. Les résultats du sondage de la Banque mondiale (Brunetti [1997]) aboutissent au fait que 40 pour cent des entrepreneurs savent à l'avance le montant du pot-de-vin, plus de 40 pour cent répondent qu'ils peuvent craindre d'avoir à effectuer un autre paiement pour un autre fonctionnaire. Toutefois, ces statistiques sont biaisées par la constitution de l'échantillon, nous indiquent les auteurs.

<sup>68</sup> Banque mondiale [1997].

<sup>69</sup> Gray, Kaufmann [1998].

<sup>70</sup> G.Sartori cité par Bratton, Hyden [1992].

patrimonial et la faiblesse du salaire des fonctionnaires<sup>71</sup>. Comme nous l'avons souligné plus haut, il existe une contradiction en termes de durabilité entre, d'une part, les priorités des politiques de stabilisation macroéconomique qui visent l'équilibre budgétaire et, d'autre part, la lutte contre la corruption qui demande nécessairement une hausse des rémunérations. Reste alors une seule des deux variables d'action, d'autant que la corruption combattue de front étant donné son caractère politique sensible. Par conséquent, il est fait appel à une terminologie technique pour expliquer le phénomène. Les facteurs clés de la corruption sont : le manque de transparence des procédures et des institutions ou encore l'insuffisance de la responsabilisation et de l'imputabilité au sein des administrations et du gouvernement, d'une part, et l'ensemble des réglementations augmentant l'écart entre l'offre et la demande (rationnement des devises, des importations, etc.), d'autre part.

**Encadré 3 : Création d'une Cour des comptes en Mauritanie**

La Cour des Comptes, instituée par la loi du 26 janvier 1993 et le décret d'application du 26 janvier 1996, constitue une capacité indépendante de contrôle des dépenses de l'Etat et d'audit de la gestion des ressources publiques. Les modalités de sa mise en place lui permettent d'exercer des pressions à l'accroissement de l'imputabilité de l'administration et de la transparence des comptes de la nation. Elle est en effet autonome budgétairement et indépendante du Gouvernement - lequel est imputable vis-à-vis du Parlement en matière de gestion des ressources publiques - étant donné qu'elle dépend de la Présidence. Sa composition en deux chambres, l'une chargée des finances publiques et l'autre des entreprises publiques, lui donne les moyens d'assurer ses deux fonctions à savoir : le contrôle administratif (contrôle budgétaire et contrôle de la gestion des ressources publiques) et le contrôle juridictionnel (jugement des comptes de comptables des entreprises publiques et sanction des fautes de gestion). De plus, la Cour des Comptes dispose du droit de contrôle sur toute personne de droit public (telle que les communes) ou de droit privé (telle que les associations) recevant des subventions de l'Etat.

La Cour des Comptes est opérationnelle mais elle ne fonctionne pas encore pleinement. Ainsi, elle décide sans tutelle de la Présidence des contrôles à mener dans l'année. Toutefois, alors qu'en principe, la loi de règlement de la Loi de Finances est

envoyée à la Cour des Comptes avant d'être soumise au Parlement, accompagnée du rapport de la Cour, cette procédure n'a pas encore eu lieu. Par ailleurs, elle continue de bénéficier d'une assistance technique importante notamment en matière de formation des magistrats et du personnel (gestionnaires et auxiliaires).

En réponse aux premières carences, la Banque mondiale propose de substituer des mécanismes de marché aux procédures administratives<sup>72</sup>. De plus, un système d'audit externe de la fonction publique et du budget de l'Etat est nécessaire pour exercer un contrôle sur les fonctionnaires (voir encadré 3 pour la Mauritanie). Par ailleurs, la responsabilisation et l'imputabilité dépendent de la réforme de la Fonction publique et de la mise en place d'une sphère politique plus inclusive, c'est-à-dire élargissant la participation sociale dans les processus de formulation et de suivi des décisions. Ceci implique la création de mécanismes de consultation formels ou informels entre l'Etat, les partis politiques, les principaux groupes d'intérêt, et l'instauration de procédures par lesquelles la puissance publique affiche ses politiques avant leur application<sup>73</sup>. Ces ouvertures et la diffusion de l'information associée permettraient aux populations et à la société civile d'être vigilantes quant aux actions de l'Etat et, le cas échéant, d'attirer l'attention de l'ensemble des citoyens sur les malversations, les réorientations des politiques en faveur d'individus ou de groupes particuliers. Quant aux politiques qui ouvrent la possibilité de gains pour les fonctionnaires, les textes doivent être révisés afin de les éliminer, conformément aux jalons posés par les politiques d'ajustement structurel visant à libéraliser le contexte économique.

Cependant, le caractère endémique de la corruption fait qu'elle se nourrit d'elle-même. P. Bardhan a montré comment la généralisation des versements parallèles accroît le coût d'opportunité du fonctionnaire qui décide de rester intègre, ce qui réduit la probabilité qu'il le soit, et, par voie de conséquence, renforce le phénomène. Cette causalité cyclique appelle une réforme systémique pour lutter contre la corruption : « Pour la combattre la corruption avec efficacité, il faut s'attaquer à ses causes sous-jacentes »<sup>74</sup>. Le fait que la lutte contre la corruption soit le principal credo de la 'bonne' gouvernance montre l'ampleur du phénomène. En fait, D'autres changements sont donc nécessaires, notamment le retour à un Etat de droit.

En augmentant les risques de sanction envers les corrupteurs et les corrompus, l'instauration ou le renforcement de l'Etat de droit est un moyen connexe

<sup>71</sup> Certains ajoutent à ces facteurs politiques et économiques, l'élément culturel de la prédominance des liens sociaux en Afrique. Nous ralliant aux explications de D. Compagnon, ce facteur du clientélisme ne nous semble pas primordial car si la corruption était fondée sur le lien social, elle devrait disparaître avec la modernisation économique. Or, c'est le contraire qui s'impose : les comportements corrompus sont loin de disparaître dans le monde développé et les pays émergents. D'autre part, certains pays, comme le Burkina Faso, marqués par la prégnance des relations familiales et ethniques ont su mettre en place une administration intègre.

<sup>72</sup> Stevens.

<sup>73</sup> Healey [1992].

<sup>74</sup> Gray, Kaufmann [1998].



de lutte contre la corruption. L'indépendance de la Justice et la séparation des pouvoirs vont en effet dans ce sens. En outre, en garantissant les libertés d'opinion, d'association et d'expression — indispensables à la liberté de la presse —, l'Etat de droit favorise avec la démocratisation l'institutionnalisation des contre-pouvoirs. Par ailleurs, la limitation de l'arbitraire de l'Etat, en écartant la possibilité de saisie du produit de leurs investissements, accroît la confiance des investisseurs, et nourrit, in fine, la croissance : « des marchés prospères requièrent non seulement une forme de système économique appropriée, mais aussi des fondations politiques sûres, qui placent des limites fortes à la capacité du gouvernement de confisquer la richesse »<sup>75</sup>. Les liens étroits entretenus entre le politique et l'économique sont, de ce fait, mis en lumière alors qu'ils avaient été éludés jusqu'ici.

Parallèlement à l'amélioration du système juridique, l'accent est mis sur le cadre légal et l'application de la loi. La Banque mondiale considère que les cinq éléments suivants sont indispensables à une 'bonne' gouvernance : « a) il existe un ensemble de lois connu par avance ; b) les règles sont actuellement en vigueur ; c) il y a des mécanismes assurant l'application des lois ; d) les conflits sont résolus par le biais d'une décision impartiale de la part d'un corps judiciaire indépendant, et ; e) il y a des procédures pour amender les lois quand elles ne servent plus leur but »<sup>76</sup>. L'objectif du renforcement du cadre légal est de sécuriser les contrats, de garantir les droits de propriété, d'encadrer les comportements commerciaux et civiques de façon plus large. Il est ainsi attendu une baisse significative des coûts de transaction et de l'incertitude, de manière à stimuler les échanges et les investissements.

Enfin, étant donné que la bonne gouvernance milite en faveur d'un Etat catalyseur du développement, celui-ci doit être à l'écoute des bénéficiaires des politiques et des services publics afin que ces derniers soient mieux adaptés à leurs besoins. A cet égard, la décentralisation et la participation apparaissent comme des moyens d'atteindre cet objectif.

#### **Encadré 4 : La Mauritanie : un Etat de droit à consolider**

L'instauration d'un Etat de droit dépend de façon primordiale de l'environnement juridique et du fonctionnement du système judiciaire. La mise en oeuvre des droits fondamentaux est en effet fonction de l'indépendance judiciaire, du cadre législatif et réglementaire et de la nature des rapports entre le judiciaire et

les autres composantes de l'Etat. La Constitution de 1991 garantit la séparation entre pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire (article 89). De plus, elle établit de nouvelles institutions démocratiques telles que le Conseil constitutionnel (article 81), chargé de contrôler a priori la constitutionnalité des actes législatifs, ou encore, le Conseil supérieur de la magistrature. Cependant, le maintien d'un équilibre entre les pouvoirs se heurte à l'incomplétude, au manque de cohérence et d'application du cadre juridique et aux dysfonctionnements du système judiciaire.

Le droit mauritanien se caractérise par une mixité originale qui allie la charria - reconnue comme seule source du droit par le préambule de la Constitution -, et certains concepts de la démocratie libérale, tels que la primauté du droit et la garantie des droits fondamentaux. Si cette mixité est susceptible de permettre une meilleure intégration des droits fondamentaux aux traditions culturelles et juridiques, elle est aussi source de conflits. Dans la mesure où la synthèse entre la charria et le droit moderne est en cours, leur coexistence aboutit à une incohérence de certains textes applicables et exige que les institutions judiciaires fondent leur action sur cette mixité et non sur une seule source de droit.

Par ailleurs, le renforcement de l'effectivité du droit apparaît nécessaire. Cette inadéquation entre les textes et les pratiques est en partie due à l'environnement culturel et socio-politique : les mentalités doivent intégrer l'indépendance judiciaire acquise *de jure*, surtout vis-à-vis de l'administration. De plus, il est nécessaire que les décisions de justice prises soient appliquées et que ce soient les textes les plus récents qui fondent l'action des magistrats. L'institution du Médiateur de la République, par la loi du 7 juillet 1993, vise d'ailleurs ces deux premiers objectifs.

Enfin, une réforme législative soutenue par la Banque mondiale est en cours afin de combler l'absence de certains textes et d'éliminer les contradictions entre des textes nouveaux et anciens non abrogés. Ainsi, des textes sont en préparation ou même terminés tels que : 1) le code de commerce ; 2) le code de la famille ; 3) le code pénal ; 4) le code de procédure pour les mineurs ; 5) la révision du code de procédure civile, commerciale et administrative ; 6) la révision du code des obligations et des contrats ; 7) la révision du code de l'organisation judiciaire ; 8) les textes relatifs aux auxiliaires de justice : avocats, notaires, huissiers, greffiers et experts, et ; 9) les textes relatifs à l'arbitrage en matière commerciale. Cette réforme législative est complétée par une réforme du système judiciaire entamée en 1993. Face à la crise de confiance que connaissait le système judiciaire de la part des justiciables, l'ordonnancement judiciaire a été modifié : une cour suprême, trois cours d'appels, douze tribunaux de wilayas, des tribunaux de moughataa (cinquante-quatre), des tribunaux du travail et des cours criminelles ont été mis en place. Cette réorganisation s'est donc accompagnée d'une extension géographique de la mise en oeuvre des droits fondamentaux. D'autre part, la Cour spéciale de Justice, tribunal d'exception, a été supprimée ce qui ne peut que consolider l'Etat de droit.

Toutefois, certains dysfonctionnements demeurent. Tout d'abord, certaines dispositions de la loi organique n°94-012 portant statut de la magistrature risquent de réduire l'indépendance adjudicative des juges, bien que le principe de l'indépendance judiciaire soit inscrit dans la Constitution et que la Loi assure l'inamovibilité des juges. Elles instaurent, en effet, des liens existant entre le président de la Cour suprême - nommé par le pouvoir exécutif — et le système de carrière des magistrats. De même, la forte représentation de l'exécutif et du législatif par rapport au judiciaire au sein du Conseil supérieur de la magistrature offre la possibilité d'une prise de décision sans représentation ou prise en compte de l'avis du pouvoir judiciaire. De plus, bien que la distinction juridictionnelle entre les cadis des tribunaux de droit musulman et les magistrats des tribunaux de droit commun ait été abolie par l'ordonnance du 28 décembre 1981, un double cursus de formation des juges persiste. La majorité est formée à l'ISERI (Institut supérieur d'études

<sup>75</sup> Weingast [1993].

<sup>76</sup> Banque mondiale [1992].

religieuses islamique) alors que la minorité est issue de la Faculté de droit et de l'École nationale d'administration. Or, il existe une opposition nette et stérile entre l'école dite moderniste et l'école traditionnelle, ce qui altère l'homogénéité et la cohérence du corps judiciaire, d'une part, et des jurisprudences, d'autre part.

Par ailleurs, la réforme mise en œuvre par le Ministère de la justice vise à améliorer les conditions matérielles de la décharge de l'action judiciaire, en dotant le système judiciaire d'infrastructures adaptées (palais de justice et pénitenciers). De même, les salaires et autres avantages des magistrats ont été sensiblement relevés, afin de leur assurer une indépendance matérielle et de limiter ainsi les actes de corruption. Cet objectif de transparence accrue est aussi poursuivi par le développement de l'accessibilité des différents intervenants du monde judiciaire à une information de qualité.

Ce premier point d'entrée n'est pas spécifique à la bonne gouvernance car les tentatives de décentralisation menées dans les États africains ont débuté dans les années 1980 après la construction des États centraux des indépendances. Néanmoins, les enseignements des expériences antérieures sont tirés : loin de prôner une décentralisation systématique en raison des risques d'accentuation des disparités régionales, d'augmentation de l'endettement public et de confiscation du pouvoir par des groupes d'intérêt locaux, l'accent est mis sur les facteurs déterminants du partage des pouvoirs entre les niveaux national et local. La décentralisation nécessite en effet un arbitrage prenant en compte les économies d'échelle, les effets externes, les préférences locales, les services collectifs, les possibilités de concurrence inter-territoriale et les impératifs nationaux de répartition du revenu et des services publics<sup>77</sup>.

De plus, la décentralisation recouvre différents aspects. Elle peut prendre la forme soit d'une déconcentration administrative par la délégation de fonctions de l'État à des niveaux inférieurs — sans toutefois renoncer à la centralisation du contrôle budgétaire et de l'élaboration des politiques —, soit d'une dévolution qui tend à rapprocher le découpage des compétences du schéma fédéraliste — c'est-à-dire que les ressources et le pouvoir politique sont transférés aux niveaux inférieurs lesquels sont quasiment autonomes vis-à-vis des échelons supérieurs —, soit enfin d'une décentralisation financière par laquelle les décisions budgétaires tant en matière de recettes fiscales que de dépenses sont prises aux niveaux inférieurs.

#### Encadré 5 : Les collectivités locales en Mauritanie

Les communes se situent à l'interface entre l'État et la société civile. Créées en 1986 par les lois de décentralisation qui stipulaient, par ailleurs, la déconcentration des services techniques des ministères sectoriels (développement rural, agriculture, santé,

etc.), ces collectivités locales assurent une participation accrue des citoyens au processus de décision et à leur exécution, comme le prouve l'augmentation régulière du taux de participation aux élections communales (36,8, 48,5 et 70,1 pour cent, respectivement, en 1986, 1990 et 1994). Il reste, cependant, à consulter les organisations de la société civile concernées au cours de la formulation des politiques municipales. De plus, la décentralisation exerce des pressions sur l'exécutif pour une transparence, une effectivité et une efficacité supérieures de l'action publique locale, dans la mesure où cette dernière a des répercussions directes et claires sur la vie quotidienne des populations. Toutefois, le risque existe que ces pressions ne soient pas à la mesure des moyens dont disposent les communes.

Elles manquent en effet de ressources par rapport aux compétences qui leur ont été transférées (santé, éducation, eau potable, assainissement, voirie) et qui étaient antérieurement attribuées à l'État. De plus, l'autonomie communale en matière de mobilisation des ressources financières locales et de gestion du développement municipal reste à concrétiser ; la déclaration de politique du développement municipal du Gouvernement et la réforme de la décentralisation de 1996 vont, d'ailleurs, dans ce sens. Toutefois, les faibles capacités de gestion administrative, budgétaire et financière, les difficultés d'élaboration et d'exécution des projets et la tutelle, inégale selon les communes, du Ministère de l'intérieur entravent les mécanismes, les procédures et le fonctionnement des institutions communales. Le projet d'Accompagnement de processus de décentralisation et d'appui au développement communal, financé par la France, tente en conséquence d'alléger ces contraintes.

Toutes ces modalités d'application de la décentralisation sont un moyen — certes différent — de représenter l'État dans les espaces ruraux et les villes secondaires<sup>78</sup>. Les deux premières visent à adapter les priorités aux réalités locales pour améliorer les conditions de vie des populations. En outre, elle peut permettre une intensification des relations entre les collectivités territoriales, les ONG et les entreprises locales, stimulant ainsi le développement local. De plus, les ressources financières doivent être mobilisées, ce qui développe la responsabilisation et renforce l'implication des citoyens recherchant par eux-mêmes les moyens du changement. Enfin, la fourniture des services publics par les collectivités

<sup>77</sup> Banque mondiale [1997].

<sup>78</sup> Ceci est d'autant plus important que le pays est étendu géographiquement et que les infrastructures routières sont peu développées, comme en Mauritanie.

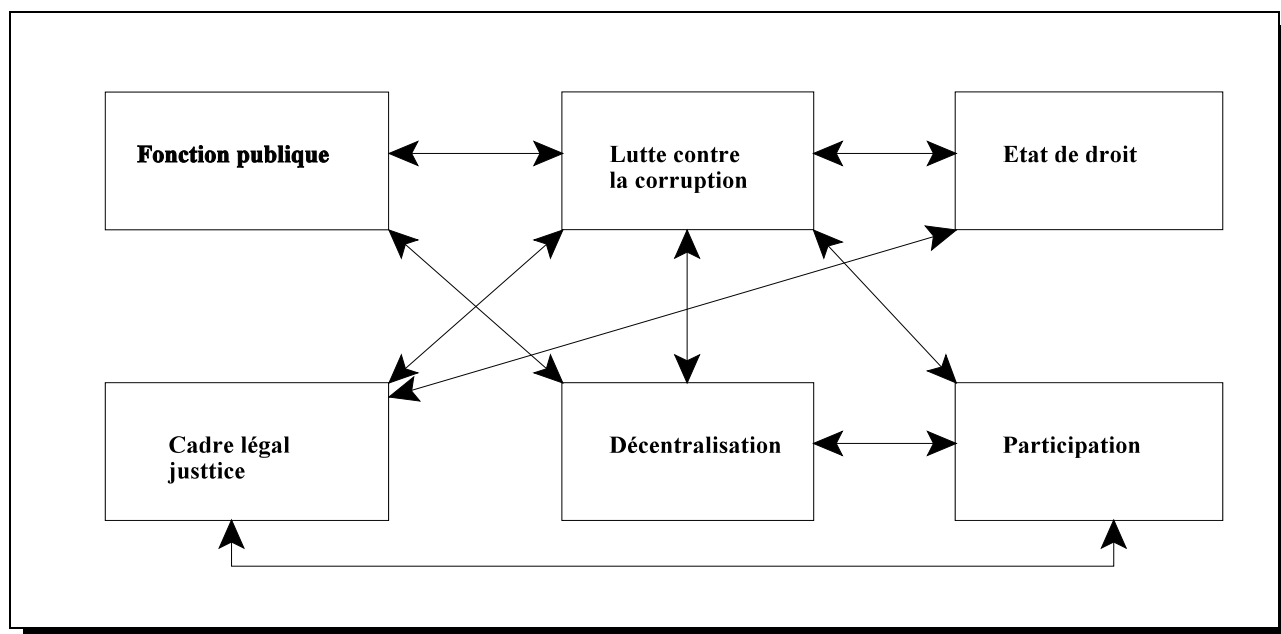


Figure 1 : L'imbrication des réformes dans la 'bonne' gouvernance

locales pourrait accroître la qualité des services fournis notamment en matière de santé publique, d'éducation et de petites infrastructures locales tels l'éclairage ou l'assainissement.

Toutefois, la profitabilité de la décentralisation est conditionnée par la nature de cette représentation étatique locale, pour laquelle on soutenait que prévalait les mêmes caractéristiques idéales qu'à l'échelon national. L'administration locale doit : (i) recruter des fonctionnaires sur la base de leurs compétences — or, il est difficile d'attirer les diplômés dans ces zones ; (ii) traiter les citoyens-contribuables sur une base équitable et non clientéliste — alors que la prégnance des relations sociales y est encore forte ; (iii) gouverner sur un mode participatif quand la société civile autochtone est récente ou à former ; (iv) rendre compte de ses actions aux électeurs, lesquels disposent de peu d'information offrant des points de comparaison. En somme, si les objectifs sont louables, les écueils sont nombreux.

La seconde proposition du modèle de 'bonne' gouvernance pour intensifier l'interface entre l'Etat, le secteur privé et la société civile est d'étendre la participation. «Sur le plan économique, [la participation] signifie être à même de pouvoir se livrer librement à toute activité économique. Sur le plan social, cela signifie être à même de participer pleinement à toutes les formes de la vie communautaire, et ce, sans distinction de religion, de couleur, de sexe ou de race. Sur le plan politique, cela signifie la liberté de faire des choix, de modifier les structures de gestion des affaires publiques, et d'en remplacer ceux qui en sont responsables à tous les niveaux, du palais présidentiel aux municipalités ou

aux conseillers villageois»<sup>79</sup>. Ceci passe par la constitution d'une société civile au sein de laquelle les associations et les partis politiques constituent à la fois un canal d'expression des intérêts multiples et un contre-pouvoir réclamant des comptes au gouvernement. L'émergence de la société civile appelle des dispositions constitutionnelles garantissant les libertés d'association et d'expression, et, de ce fait, est liée à la démocratisation. Ce premier élément peut être renforcé par l'institutionnalisation de la participation à travers des mécanismes d'information et de consultation, notamment les élections.

Premièrement, son intérêt présumé est d'accroître la marge de manœuvre du gouvernement: «si les citoyens peuvent faire connaître leurs opinions, selon des modalités officielles ou non, et revendiquer publiquement en toute légalité, l'Etat acquiert une partie de la crédibilité dont il a besoin pour bien gouverner. L'organisation de larges débats publics peut aussi empêcher les minorités influentes de monopoliser les rênes de l'Etat. Les gouvernements qui ont su gagner cette crédibilité jouissent par la suite d'une plus grande latitude pour mettre en œuvre leurs politiques et obtiennent plus aisément l'adhésion des citoyens aux objectifs d'intérêt général»<sup>80</sup>. Deuxièmement, la participation peut faire émerger des solutions non envisagées par les gouvernants et les fonctionnaires, car ceux-ci ne sont pas les bénéficiaires des politiques. Ceci permet de mieux anticiper les résultats des mesures prises et de stimuler l'échange informationnel. Troisièmement, au

<sup>79</sup> PNUD [1993].

<sup>80</sup> Banque mondiale [1997].

niveau local, la participation peut renforcer l'adhésion et la mobilisation des habitants sur un projet. En outre, l'implication de ces derniers sera vraisemblablement source des pressions sur les dirigeants locaux pour que cette politique soit menée à son terme. Les maires, gouverneurs ou préfets devront alors rendre compte de leurs actes. Les changements à mettre en œuvre pour obtenir la collaboration des administrés et des administrations sont importants. Tout en le reconnaissant, la 'bonne' gouvernance ne détaille pas les modalités de sa mise en œuvre.

La plupart des facteurs clés du développement de ce modèle ne sont pas nouveaux. Mais, la 'bonne' gouvernance se distingue des approches antérieures par le renouvellement de la démarche qu'elle en propose, la globalité du champ abordé et l'intégration conceptuelle des différentes réformes conseillées. L'organigramme suivant (fig.1) met en lumière leur étroite imbrication par les doubles flèches qui relient les domaines de réforme. En outre, dans ce modèle, l'organisation et les attributions de l'Etat sont désormais appréhendées conjointement, la réforme de la première devenant un support systématique des secondes. Les rénovations des structures tant administratives que politiques - passant par une réduction et une amélioration des activités de l'Etat - doivent conduire à la croissance.

Cependant, la globalité de ce modèle de développement engendre une grande incertitude quant aux capacités des pays en développement à appliquer cette stratégie.

### 3. Les incertitudes de la mise en œuvre du modèle

L'opérationnalisation du modèle de 'bonne' gouvernance réclame une définition précise des objectifs à atteindre et des moyens à mettre en œuvre. Or, les cinq années de maturation du modèle et la diversité des acceptions du terme ont contribué à obscurcir les débats sur ce thème, en promouvant un modèle fourre-tout au contenu variant selon les centres d'intérêt des bailleurs de fonds. Finalement, la constitution d'un modèle intégré et cohérent permet de cibler à nouveau les enjeux. La globalité de l'approche est intéressante, dans la mesure où, comme le souligne J.Nelson, «le regain d'intérêt pour la gouvernance est un retour réaliste à une approche du développement holiste. Il y a une petite demi-douzaine d'années, les voix dominantes des cercles de développement insistaient sur quelques réformes économiques importantes à l'exclusion de tous les autres facteurs influençant le développement. Cependant, maintenant, nous allons peut-être à l'autre extrême.[...] La liste des exigences indispensables et

emboîtées est formidable - et intimidante »<sup>81</sup>.

La globalité de l'approche de la bonne gouvernance pose un certain nombre de problèmes en matière d'opérationnalisation. Tout d'abord, alors que chaque réforme réclame un "package" de mesures, la poursuite de la bonne gouvernance demande une intervention dans l'ensemble des domaines pré-cités, compte tenu des interdépendances fortes qui prévalent. Une rénovation d'une telle envergure apparaît d'autant plus difficile qu'elle s'effectue dans le cadre des politiques d'ajustement structurel, c'est-à-dire sous surveillance étroite des ressources financières. Deuxièmement, des ambitions nombreuses et simultanées sont fixées à des administrations qui ont des capacités limitées, paradoxalement afin de renforcer leur potentiel d'action. Enfin, les directives sont données à un niveau général et sans spécification de priorité. Les séquences à adopter durant les phases de crise ou de transition ne sont pas précisées.

En somme, les contraintes et les ressources nécessaires pour engager les réformes ne sont pas prises en compte dans les recommandations des bailleurs de fonds. Ceci rend le modèle de la 'bonne' gouvernance inapplicable de chez nous par un gouvernement qui y serait décidé. Ainsi, aujourd'hui, comme au début des années 1990, la volonté de gouverner selon ces nouveaux principes pour accroître l'effectivité des politiques socio-économiques ne suffit pas: les modes d'interventions les plus adaptés et les plus prometteurs restent à explorer<sup>82</sup>.

Ces critiques d'ordre général sont encore renforcées par l'application de chacun des préceptes de la bonne gouvernance. Ainsi, nous avons déjà souligné les difficultés associées à l'appui à la gouvernance démocratique par les bailleurs de fonds, l'impossibilité de proposer un 'manuel' pour étendre la décentralisation et les échecs relatifs des politiques visant à faire évoluer la fonction publique africaine.

En outre, en matière de renforcement des capacités institutionnelles de l'Etat, la coopération technique a montré ses limites. Elle a de faibles retombées car les experts internationaux — qui coûtent chers — ne forment pas les personnes devant remplir ultérieurement leurs fonctions, mais les exercent eux-mêmes. De ce fait, la pérennité de leurs interventions est limitée. Pour pallier à ce problème, les agences d'aide tendent à adopter une nouvelle forme de concours des experts étrangers qui ne sont plus présents en permanence mais par cycle de deux ou trois mois par an. Le jumelage entre organisations du Nord et du Sud constitue aussi un mode de

<sup>81</sup> Nelson [1992].

<sup>82</sup> Landell-Mills et Serageldin mettaient déjà en avant ce point en 1991.

transfert des savoir-faire en extension<sup>83</sup>.

De surcroît, les réformes antérieurement engagées dans la fonction publique résultent davantage de la pression exercée par les bailleurs que de l'initiative des pays signataires des projets de coopération. Or, dans la mesure où elles visent une remise en cause profonde de l'Etat patrimonial, les fonctionnaires sont réticents à mettre en œuvre des réformes dont ils seraient les principaux perdants. Face à l'échec d'un renforcement des capacités institutionnelles réalisé par-devers les pays, la coopération internationale doit trouver un autre mode d'action. C'est pourquoi, la Banque mondiale a développé un discours sur l'importance de l'appropriation des réformes parallèlement, à celui de la 'bonne' gouvernance<sup>84</sup>. De cette manière, la responsabilité des échecs des réformes de l'organisation étatique est rejetée sur les pays eux-mêmes, sans pour autant expliciter le contexte social, politique et économique dans lequel il est préférable d'entamer les changements, ni la séquence de ces derniers.

L'extension des pratiques participatives souffre de difficultés apparentées. Pour être efficaces, elles doivent être appliquées à l'initiative des organismes nationaux : quand elles sont initiées par les bailleurs de fonds, elles multiplient les comptes rendus informationnels à fournir aux agences d'aide, au lieu d'accroître la transparence vis-à-vis des populations locales. D'autres effets pervers sont progressivement apparus, comme la représentativité variable des ONG par rapport à l'ensemble de la population. En effet, ces organisations ont des motivations propres et défendent les intérêts de groupes particuliers. Or, leur absence de neutralité politique peut conduire à l'exploitation par certaines communautés du canal d'expression de la société civile pour perpétuer des situations d'inégalité. De plus, l'extension de la consultation des populations, si elle répond au rejet de politiques pré-formatées telles qu'elles ont été pratiquées pendant vingt ans, allonge la durée de formulation des projets, et ce, d'autant plus que les intérêts locaux divergent. Ceci réclame alors des capacités politiques, nationales et locales, à dégager un consensus. Enfin, dans les pays où la confiance entre les pauvres et l'Etat est limitée, il est possible que les bénéficiaires du projet refusent

d'entrer en contact avec la bureaucratie, même si les administrations adoptent une démarche participative, tel ce programme de réhabilitation des pauvres ruraux en Inde<sup>85</sup>.

Ces difficultés opérationnelles concernent à la fois les gouvernements, les administrations locales et les organisations internationales : la participation de nouveaux acteurs dans le jeu politique complique les négociations qui avaient lieu antérieurement entre gouvernement et bailleur impliqué. Les cycles de négociations en seront probablement allongés, ce qui tendrait à envenimer les relations entre les Etats et les agences résidentes, pressées par leur hiérarchie de tenir le calendrier.

Un troisième ordre de contrainte s'ajoute à ces obstacles : la consultation des différentes strates de la population appelle une société civile structurée, afin que l'Etat ait des interlocuteurs représentant les différents groupes d'intérêts. Or, les organisations de la société civiles sont en général récentes en Afrique — particulièrement en Mauritanie, voir encadré 6. Si les organisations non gouvernementales se multiplient suite aux mouvements de démocratisation, leurs objectifs sont trop vastes par rapport à leurs moyens, et n'ont pas suffisamment de membres pour avoir une base solide (dans les cas extrêmes, plusieurs associations sont dirigées par une même personne). Des avancées augmentant la présence et la représentativité de la société civile sont donc impératives. D'un point de vue pratique, les bailleurs de fonds tentent de la promouvoir selon deux modes de coopération :

- soit, ils apportent un soutien positif à l'ouverture des débats par le biais du financement de la publication des journaux<sup>86</sup>, d'aides à l'environnement législatif, de la surveillance ou l'organisation des élections, et du renforcement des institutions démocratiques<sup>87</sup> ;
- soit, ils tentent d'accroître les capacités des groupes d'intérêts organisés qui sont les plus

<sup>85</sup> Auroi [1992].

<sup>86</sup> C'est le cas de l'Allemagne en Mauritanie. Cependant, cette coopération bilatérale ne pouvant se concrétiser qu'à travers un accord de gouvernement à gouvernement, cette subvention est versée à l'Imprimerie nationale contrôlée par l'Etat. Ceci ouvre la possibilité de pratiquer une censure économique sous couvert de rupture de stocks de papiers ou d'encre, retardant de plusieurs jours la publication de certains quotidiens.

<sup>87</sup> Le programme d'appui au secteur privé — financé par le PNUD et débutant en 1998 — stipule la création d'une cellule de concertation entre le gouvernement et le secteur privé (la CGEM, syndicat patronal) afin que le dialogue déjà entamé évolue d'un rejet mutuel des responsabilités vers une approche coopérative.

<sup>83</sup> Moore [1995].

<sup>84</sup> Cette préoccupation correspond à la reconnaissance de certains dysfonctionnements au niveau des institutions de Bretton Woods qui, selon un directeur exécutif, a pour défi de modifier la façon dont elle interagit avec les pays récipiendaires — Lancaster [1993] ; nous reviendrons plus loin sur les implications de la bonne gouvernance en termes de souveraineté des pays récipiendaires.

à même de participer à la formulation des politiques et à leur exécution, en améliorant leur recherche et leurs compétences en termes de conseil, en renforçant leur base organisationnelle et en leur apportant un local et des équipements. Cette voie d'intervention directe est peu à peu préférée.

Cependant, vouloir accélérer un processus social par ce second moyen est délicat. La forme première de l'aide internationale est l'apport de subsides et les flux ont, jusqu'ici, été orientés vers les ONG de développement, les organisations professionnelles (surtout les avocats et les journalistes), les syndicats et les organisations de femmes et celles des droits de l'Homme<sup>88</sup>. Cependant, l'attribution de montants financiers, même modiques, peut avoir des conséquences sur l'équilibre de la représentation des intérêts du fait de l'écart des ressources disponibles entre les organisations<sup>89</sup>. De plus, les groupements risquent d'adopter une stratégie de recherche de financement, en faisant jouer la compétition entre les agences si ces dernières ne se sont pas coordonnées au préalable. Le troisième risque est que les organisations non gouvernementales ayant obtenu un appui deviennent de simples agences d'exécution de l'Etat. Ainsi, la consolidation de la société civile passe en priorité par la fixation des objectifs et du champ d'action de chaque association, et la mobilisation d'une base stable d'adhérents cotisant afin de gagner en légitimité, avant qu'un montant important d'aide soit canalisé vers les groupements. De plus, l'aide doit demeurer une source de financement secondaire pour ne pas remettre en cause la pérennité de l'association.

Ces problèmes inhérents à l'aide financière internationale sont aggravés par l'inadéquation entre ce type d'appui et le fonctionnement des agences. Ainsi, la mise en oeuvre du développement participatif se heurte, pour les bailleurs de fonds au fait que leurs interlocuteurs privilégiés demeurent les gouvernements, de sorte qu'un programme de soutien aux associations ou aux coopératives est mis en place avant tout sur la base de discussion avec le gouvernement plutôt qu'avec les ONG. Corrélativement, le choix entre les moyens de faire parvenir ces fonds aux associations (intermédiaires gouvernementaux, apports directs ou intermédiation par les ONG) est difficile. De plus, la majorité des bailleurs de fonds<sup>90</sup> ont une expérience limitée dans ce domaine. Aussi procèdent-ils par tâtonnement et les objectifs de leurs projets de soutien manquent de clarté et de précision. La dernière contrainte provient

de la nécessité de quantifier les résultats de la promotion de la société civile. En l'occurrence, les associations ne disposent pas de moyens d'auto-évaluation, et les grilles de lecture des bailleurs de fonds composées de critères de court terme sont inadaptées à ces activités qui mettent longtemps à porter leurs fruits.

En matière d'opérationnalisation de la lutte contre la corruption, les propositions des bailleurs de fonds internationaux mettent en exergue la multiplicité des conditions nécessaires (aucune n'étant suffisante) à une stratégie efficace. En sus des difficultés déjà soulevées inhérentes à la généralité des champs d'action, la séquence des réformes fait l'objet de divergences entre les auteurs ; l'opposition récurrente entre gradualisme et traitement de choc se retrouve ici. C.Gray et D.Kaufmann — tous deux membres de la Banque mondiale — préconisent la seconde option afin d'émettre un signal fort en direction de la population et des fonctionnaires : « Du fait que la corruption systémique est par définition profondément enracinée, il faut agir énergiquement - une démarche gradualiste ne donnerait rien. [...] Il importe que les réformistes dépassent sans tarder les premiers principes généraux »<sup>91</sup>.

A contrario, R.Klitgaard prône la première option en raison du risque politique pour les leaders du gouvernement à entamer des changements dans ce domaine. Chacun des quatre points fondamentaux de la stratégie qu'il propose nécessite une forte volonté politique et une dynamique de transformation socio-politique ostensiblement opposée à l'Etat patrimonial<sup>92</sup>. En effet, le premier élément de cette stratégie est de mettre fin à l'impunité des actes de corruption en faisant un exemple, c'est-à-dire en commençant par la "capture d'un gros gibier", sachant que cette campagne anti-corruption doit inclure des coups de filets dans les rangs du pouvoir pour être crédible. Or, le système des allégeances politiques au sein de l'Etat patrimonial s'oppose à de telles mesures.

Le second facteur mis en avant est la participation de la population à la détection de la corruption par le biais d'enquête systématique auprès des clients, de comités chargés de la surveillance des services publics, de lignes téléphoniques anonymes et confidentielles, d'émissions de radios diffusant les appels des auditeurs ou encore d'émissions éducatives de sensibilisation. Ceci appelle une reconnaissance publique du phénomène de la corruption — qui s'il est connu n'est pas débattu ouvertement —, et un appui de l'opinion publique nationale pour laquelle la corruption peut être un phénomène normal à vocation

<sup>88</sup> Robinson [1995].

<sup>89</sup> Op. cit.

<sup>90</sup> L'Allemagne et les Etats-Unis ont déjà longuement pratiqué ce type de coopération.

<sup>91</sup> Gray, Kaufmann [1998].

<sup>92</sup> Klitgaard [1998]. Elle s'inspire d'un ensemble de réformes réussies dont les caractéristiques communes sont présentées.

redistributive<sup>93</sup>.

**Encadré 6 : Société civile et Etat mauritanien : une interface à élargir et à renforcer**

La Mauritanie connaît depuis 1991 un processus d'élargissement de l'interface entre l'Etat et la société civile, élargissement qui est le fruit de l'adoption d'une constitution démocratique garantissant la liberté de la presse, la liberté d'association et permettant la création de partis politiques. Le développement d'une presse indépendante, le pluralisme politique et l'effervescence du mouvement associatif sont donc autant de phénomènes récents qui ont chacun besoin d'être consolidés. Ceci vaut particulièrement pour les organisations non gouvernementales (ONG) — dont la majorité ont été créées après 1991 dans la région de Nouakchott —, car elles disposent de moyens financiers limités, manquent de personnel permanent et formé, et n'ont pas de stratégies claires et adaptées à leurs moyens. De plus, la pérennisation de leurs activités implique une orientation des actions ponctuelles et saisonnières vers des interventions planifiées et auto-entretenues. Ce renforcement des ONG est d'autant plus crucial que 80 pour cent d'entre elles sont des associations de développement — lutte contre la pauvreté, environnement, protection de la femme et de l'enfant, etc. ; les 20 pour cent restants étant des associations de bienfaisance et de secours d'urgence, des organismes religieux, artistiques et culturels, des associations amicales ou sportives.

Par conséquent, l'Unité de coordination du développement à la base, au Ministère du plan, est l'un des principaux vecteurs d'intensification des relations entre l'Etat et la société civile. Il institutionnalise la participation de ces associations de développement au suivi et à l'exécution des politiques. De même, la création à Nouakchott et dans le Brakna d'un Comité régional de développement réunissant les communes, les élus locaux, les organisations non gouvernementales, ainsi que les services décentralisés de l'Etat, a permis une amplification de leurs rapports.

Cependant, certaines entraves socio-politiques et juridiques restent à lever pour renforcer et élargir l'interface Etat/société civile. En effet, les modalités de la procédure d'agrément des associations, plus particulièrement l'enquête de moralité menée par la Direction des libertés publiques du Ministère de l'intérieur — durée de trois à dix-huit mois —, sont peu transparentes. En outre, la nécessité pour les leaders de la société civile d'apparaître sur la scène publique, où ils sont davantage perçus comme des opposants plutôt que des indépendants, incite à l'informalisation du mouvement associatif. Or, ceci prive les pouvoirs publics d'interlocuteurs privilégiés et entrave donc la participation de la société civile à la formulation, au suivi et à l'exécution des politiques.

La troisième composante de cette stratégie est l'application de mesures de prévention afin d'assainir les systèmes et de limiter les occasions des actes de corruption : « Divers moyens permettent de formuler des stratégies anticorruption efficaces : les pays peuvent remplacer les 'agents' exerçant des fonctions publiques, modifier leurs incitations et celles des

citoyens, recueillir des informations afin d'accroître la probabilité de détection et de sanction de la corruption, réinventer la relation entre les agents et les citoyens, et alourdir les sanctions collectives à l'encontre de la corruption. Dans chaque cas, il faut tenir compte des avantages supputés et des coûts possibles de la répression<sup>94</sup>. Ces moyens vont à l'encontre de la logique de recrutement qui prédomine dans l'Etat patrimonial. Celle-ci consiste en effet à intégrer à la fonction publique des personnes proches qui servent davantage le fonctionnaire qui les a introduit que l'Etat lui-même, transformant ainsi le domaine public en domaine privé. Le dernier élément de la stratégie s'expose aux mêmes restrictions puisqu'il vise à réformer les incitations dans les services publics, en réévaluant les rémunérations des employés de la fonction publique et les moyens d'évaluation de leurs résultats dans le but d'adapter les salaires à leur productivité respective.

Ainsi, la répression de la corruption<sup>95</sup> n'est pas suffisante pour garantir la fin de ce phénomène, car pour que les services de répression soient opérationnels, ils doivent être indépendants du pouvoir politique. Dans le cas contraire, ils risquent d'être muselés ou détournés à des fins politiques. De fait, des effets pervers naissent dans le cadre de la compétition politique lorsque les bruyantes campagnes de lutte contre la corruption permettent l'élimination des adversaires gênants ou des affidés trop encombrants<sup>96</sup>. Les politiques de réduction des prébendes doivent donc être menées à long terme, dans la mesure où le changement de système nécessite une masse critique de fonctionnaires intègres, de sorte qu'il devient plus avantageux pour un employé de la fonction publique d'être honnête que corrompu (suivant les travaux de P. Bardhan). Or, la corruption est économiquement rentable, tant pour le corrupteur — elle lui donne accès à des 'niches extractives' de rentes, à des monopoles échangés contre des pots-de-vin et à des coups spéculatifs<sup>97</sup> —, que pour le corrompu qui multiplie ses sources de revenu.

Des incertitudes demeurent aussi quant à la modification du cadre légal. Les recommandations souffrent d'un biais américain dans l'anticipation de ses conséquences. Comme le souligne Moore<sup>98</sup>, « il n'est à aucun moment suggéré que les modifications de la loi puissent engendrer des coûts, notamment l'extension de la loi dans des domaines nouveaux peut poser des problèmes qui peuvent dépasser les

<sup>94</sup> Klitgaard [1998].

<sup>95</sup> Comme à Hong Kong, Singapour ou au Botswana.

<sup>96</sup> Compagnon [1997].

<sup>97</sup> Sindzingre [1997].

<sup>98</sup> Moore [1993].

<sup>93</sup> Sur l'intégration de la perception de la corruption dans l'évaluation du phénomène, voir Heidenheimer qui distingue les corruptions noires, blanches et grises.

bénéfices. De plus, la différence existant entre les divers types de systèmes légaux n'est pas abordée ; aussi, ces derniers sont-ils traités uniformément, c'est-à-dire en dehors de toute considération de leur particularité de gestion des conflits. En outre, la reconstruction ou la mise en place d'un système et d'un cadre légal constitue un réel choix (entre les catégories alternatives). Par ailleurs, il existe des moyens d'autorégulation du marché suggérant que, si l'instauration d'un système légal garantissant les transactions est nécessaire, l'existence de transactions sur un marché fiable, prévisible et ordonné, préalables à la mise en place d'un système par l'Etat est possible. De ce fait, l'augmentation des transactions qui devrait suivre l'instauration d'un système légal est à relativiser ». Par exemple, dans le cas des micro-entreprises, il y a d'autres formes de régulation sociale qui limitent l'incertitude en faisant appel au réseau familial ou ethnique. Enfin, « l'insistance de la Banque mondiale pour l'instauration d'un système légal comme facteur important de croissance apparaît contredit par les faits : la croissance asiatique s'est faite avec un cadre légal étroit, et l'étude de Stone et alii sur le Brésil conclut à la faible importance accordée par les entrepreneurs eux-mêmes à la loi. A l'inverse, les coûts engendrés par l'inadéquation de la loi semblent justifiés et importants ».

Un dernier écueil se présente : les agences d'aide connaissent des difficultés à opérationnaliser la 'bonne' gouvernance. En effet, la multiplicité des champs d'intervention surcharge les équipes des missions résidentes de coopération internationale. De plus, ces organismes manquent d'expérience dans certains domaines, tels que la lutte contre la corruption, la stimulation de la participation, le soutien à la société civile et l'appui à la démocratisation. Aussi, peinent-ils à proposer des actions aux gouvernements locaux, et les risques d'erreur sont importants. Ces éléments accroissent la réticence des pays récipiendaires à entamer des 'expérimentations' à l'issue incertaine<sup>99</sup>. En conséquence, la négociation entre bailleurs et nationaux est ralentie, ce qui perturbe le calendrier des cycles tractations/signature des accords/apport de fonds/exécution des programmes. La seconde option consiste à concentrer les moyens des programmes de 'bonne' gouvernance sur les anciens points d'entrée réintégrés dans ce modèle (réforme de la fonction publique, décentralisation, réforme du cadre légal et du système judiciaire). Or, ceci remet en cause l'intérêt même de ce modèle de développement.

En outre, en tant que pierre angulaire de la coopération internationale, la 'bonne' gouvernance et son évolution doivent être évaluées afin d'exercer la conditionnalité, c'est-à-dire de décider de la poursuite ou de l'arrêt des versements de l'aide ou de l'accord de prêts. Cependant, les critères quantitatifs et qualitatifs d'estimation de la 'bonne' gouvernance sont inexistantes : s'il est possible d'apprécier les situations extrêmes, aucune appréciation nuancée n'est disponible. En outre, la kyrielle de dimensions de la 'bonne' gouvernance réclame l'élaboration d'un indice synthétique, permettant de quantifier l'effet total d'une modification dans le cas où l'avancée dans un domaine s'accompagne d'un recul dans un autre. Actuellement, cet effet total ne peut être apprécié que si l'ensemble des changements joue dans le même sens (amélioration, dégradation). De plus, la disponibilité de plusieurs indicateurs pour chaque dimension requiert un développement statistique, permettant de rendre des comptes aux institutions internationales, plutôt que d'améliorer l'information indispensable à la formulation des politiques socio-économiques.

A ces difficultés d'opérationnalisation s'ajoutent les réticences des pays récipiendaires de l'aide à entamer des programmes de 'bonne' gouvernance, en raison des insuffisances méthodologiques du modèle et de son ancrage idéologique occidental fortement marqué.

#### 4. Des carences méthodologiques à l'ancrage idéologique occidental

Le modèle de 'bonne' gouvernance prête le flanc à trois critiques majeures. Tout d'abord, certaines causalités fondatrices de ce schéma de croissance sont posées a priori et non prouvées. En effet, l'élaboration du modèle de 'bonne' gouvernance s'est faite sans l'utilisation d'une méthodologie systématique visant à établir sinon une causalité, au moins une corrélation entre le type de gouvernance pratiquée et la dynamique du développement<sup>100</sup>. Les travaux de recherche théorique sur les impacts de la 'bonne' gouvernance au niveau national sont peu nombreux, et les études de cas demeurent rares. En fait, les facteurs clés de la 'bonne' gouvernance proviennent d'une constatation de problèmes nouveaux<sup>101</sup> et de la nécessité de poursuivre les

<sup>99</sup> Sauf à avoir une situation sociale intérieure explosive, les gouvernements préfèrent patienter pour mieux anticiper les conséquences de leurs actions en matière de bonne gouvernance.

<sup>100</sup> Notre travail consistera à établir empiriquement le sens et le signe de la causalité entre le mode de gouvernance pratiqué et le développement des micro-entreprises en Mauritanie.

<sup>101</sup> La corruption, l'instauration d'un Etat de droit, la réforme du cadre légal et du système judiciaire, l'importance d'une vision stratégique et d'un consensus national, la démocratisation.



réformes antérieures<sup>102</sup>. Cette constatation des praticiens du développement devrait être relayée par l'utilisation de méthodes analytiques éclairant l'évolution de ce schéma.

Actuellement, les résultats anticipés de l'adoption d'une 'bonne' gouvernance sont fortement simplificateurs de la réalité dans la mesure où ils sont présentés comme univoques : une administration non corrompue fonctionne mieux et s'accompagne d'un renforcement des capacités qui améliore les services publics. De plus, l'Etat à l'écoute des citoyens organisés au sein de la société civile, grâce à une participation et une décentralisation accrues instaure un Etat de droit et la démocratie. Aussi, dirige-t-il le pays conformément à une vision stratégique de long terme qui fait consensus auprès des citoyens-électeurs dans une transparence informationnelle parfaite. Enfin, l'Etat se désengage des activités productives pour axer ses interventions sur la stabilisation macro-économique, la libéralisation — afin de réduire les possibilités de recherche de rentes — et l'instauration d'un cadre légal et d'un système judiciaire stimulant la croissance du secteur privé et garantissant les droits de propriété.

Or, l'impact redistributif du licenciement de fonctionnaires et ses conséquences sur le niveau de la demande globale ne sont pas envisagés. En outre, la (non-)stabilité du système politique, qui doit trouver un mode de fonctionnement alternatif au patrimonialisme, n'est pas prise en compte. De même, la transparence de la vie politique et des décisions publiques appellent la mobilisation de moyens supplémentaires pour assurer le passage d'une logique de rétention à une logique de diffusion de l'information. Par ailleurs, le modèle de 'bonne' gouvernance ne considère pas les phases transitionnelles : dans le cas d'une consolidation de la société civile antérieure à celle de l'Etat<sup>103</sup>, les capacités de ce dernier seraient insuffisantes pour organiser les consultations et faire face aux nombreuses revendications exprimées. De surcroît, la société civile est appréhendée dans la 'bonne' gouvernance comme « échappant à l'emprise et à la protection des Etats, imperméable aux phénomènes de pouvoir et d'hégémonie, aux conflits d'intérêts économiques structurant la politique internationale »<sup>104</sup> ; en fait, les organisations non gouvernementales représentent des intérêts potentiellement

divergents au vu desquels l'émergence d'un consensus n'a rien de spontané.

Quant à l'effectivité de l'impact d'une participation forte sur la performance des projets, J. Isham et alii ne sont pas parvenus à établir un lien de causalité par la méthodologie économétrique — en raison de l'interdépendance des variables —, bien que leur étude montre l'existence d'une forte corrélation entre ces deux phénomènes. En effet, la possibilité que le bon fonctionnement des projets exerce un effet rétroactif sur l'implication supérieure des populations — qui sont attirées par les retombées une fois celles-ci prouvées —, affaiblit les résultats obtenus suggérant un impact de la forte participation sur la performance des projets. De plus, ces tests économétriques portent sur un seul secteur (les projets hydrauliques ruraux), de sorte que l'extrapolation des résultats à l'ensemble des domaines d'action étatiques est présomptueuse.

Ces incertitudes causales se retrouvent au niveau des conséquences de la corruption sur le développement. A. Sindzingre<sup>105</sup> souligne que « les phénomènes corruptifs eux-mêmes ne sont pas incompatibles avec le développement, ils n'expliquent pas à eux seuls la situation économique du continent africain, et ce dernier n'en constitue pas le champion ». Les travaux de J-P Daloz et M-H Heo apportent une nuance aux effets économiques de la corruption en attirant l'attention sur l'usage des sommes détournées. Ainsi, alors qu'en Asie les prébendes seraient réinvesties dans l'économie nationale, en Afrique, les pots-de-vin seraient utilisés en dépenses somptuaires ou encore placés sur des comptes à l'étranger.

L'ensemble des critiques précédentes met l'accent sur l'insuffisance des analyses quant à la nature des éléments constitutifs de la bonne gouvernance ainsi que de l'évolution de l'Etat tant au niveau de la phase transitionnelle d'adoption des réformes que des modifications de l'appareil étatique, une fois cette transformation accomplie. Ceci tient à l'appréhension fonctionnaliste de l'Etat dans le modèle. En effet, cette méthodologie accorde à la fonction des éléments d'un système et au fonctionnement du système de ce dernier, la primauté sur l'étude des éléments et sur les modifications du système. L'Etat est donc perçu comme un système dont l'équilibre dépend de l'intégration de ses composantes. Aussi, l'imbrication des réformes proposées et la fonction remplie par chaque changement souhaité sont-elles cruciales. Cependant, en insistant sur l'interdépendance des mutations, le fonctionnalisme conduit à une impossibilité de prioriser les réformes et donc de les mettre en oeuvre,

<sup>102</sup> La décentralisation, la réforme de la Fonction publique, la participation.

<sup>103</sup> Les interventions des bailleurs de fonds pour l'extension de la société civile pourraient conduire à un tel phénomène. Leurs impacts font l'objet de conjecture étant donné le manque d'études documentées sur le sujet.

<sup>104</sup> Senarclens (De) [1997].

<sup>105</sup> Sindzingre [1997].

comme nous l'avons montré plus haut<sup>106</sup>. De plus, dans cette méthode, les systèmes sont analysés et comparés selon leur performance dans certaines fonctions postulées d'avance et communes à l'ensemble des sous-systèmes étudiés<sup>107</sup>. Ainsi, la 'bonne' gouvernance engendre une évaluation de l'action du gouvernement et des administrations à l'aune de leurs capacités à remplir les huit critères de la 'bonne' gouvernance<sup>108</sup>. Or, la diversité des secteurs d'application appelle une hiérarchie différenciée de ses fonctions. Par conséquent, la méthodologie utilisée sous-tend l'impossible évaluation de la bonne gouvernance à laquelle se heurtent les agences d'aide.

La seconde critique majeure est la remise en cause du principe de souveraineté nationale par la 'bonne' gouvernance. En introduisant une conditionnalité explicitement politique et institutionnelle en sus de l'économique, ce modèle de développement bât en brèche le postulat fictif d'égalité statutaire entre les pays (principe fondateur du système des Nations Unies). Cette ingérence est d'autant plus grande que les pays sont fortement tributaires de l'aide internationale, comme en Afrique sub-saharienne où l'aide moyenne reçue par habitant est de 13 pour cent du PNB contre 1 pour cent pour les pays à revenu moyen<sup>109</sup>. Etant donné le mandat apolitique des organisations internationales multilatérales, celles-ci contestent les effets de l'introduction de la 'bonne' gouvernance sur la souveraineté. Ainsi, Landell-Mills et I.Serageldin concluent que « cela n'affecte pas fondamentalement le rôle du gouvernement et la souveraineté des Etats membres [de la Banque mondiale] »<sup>110</sup> dans la mesure où les fonctionnaires de la Banque mondiale peuvent seulement faire des propositions que le gouvernement et ses représentants approuvent avant de les mettre en oeuvre. En fait, les pays ont pour tout choix d'accepter ou de refuser les montants financiers associés à la mise en oeuvre d'un programme de bonne gouvernance, parallèlement aux politiques

d'ajustement structurel<sup>111</sup>. Or, le poids de la dette extérieure appelle des rééchelonnements dont la condition sine qua non est l'entreprise d'une politique d'ajustement structurel. Aussi, peut-on se demander si la bonne gouvernance ne sert pas une institutionnalisation de l'influence plus importante et plus ouverte des bailleurs de fonds.

Cette remise en cause de la souveraineté est encore aggravée par le caractère normatif et l'ancrage idéologique occidental de ce modèle. Pour juger de la nature 'bonne' ou 'mauvaise' de la gouvernance pratiquée, il est en effet indispensable d'établir un état de référence. Or, cette norme est fixée par les bailleurs de fonds. Ces 'arbitres' extérieurs au pays récipiendaire de l'aide sont influencés par une autre culture. Ainsi, D.Martin montre que cette dernière intervient dans la fixation des critères de jugement, si bien qu'une gouvernance jugée de l'extérieur comme bonne ne le serait pas forcément par le peuple lui-même. Cette invitation à écarter l'universalisme vaut surtout au regard de l'écart de perception de la situation actuelle entre les agences d'aide et les populations. Selon J.Nelson, s'il y a consensus au sein des bailleurs sur la nécessité de la libéralisation politique et économique dans les économies en développement, dans la plupart des pays qui entament simultanément une transformation politique et économique, le consensus est beaucoup plus limité sur le fait que l'ancien système a échoué et, surtout, que l'ancien système politique est profondément impliqué dans l'échec du système économique. Enfin, il n'y a plus aucun consensus sur ce qui devra remplacer le système discrédité. Or, la bonne gouvernance pose comme objectif de faire fonctionner les Etats selon des critères occidentaux<sup>112</sup>, et laisse entendre que les sociétés conformes à un tel modèle promeuvent la paix, et la prospérité, car elles génèrent la croissance économique<sup>113</sup>.

Ainsi, la bonne gouvernance correspond à une tentative « d'interpréter de façon intellectuellement satisfaisante cette impression d'éternel

<sup>106</sup> Voir la section 'Les incertitudes de la mise en oeuvre du modèle.'

<sup>107</sup> Sachant que le nombre et la nomenclature de ses fonctions varient selon les particularités de l'analyse.

<sup>108</sup> La participation de l'ensemble des hommes et des femmes à la prise de décision; la transparence; la satisfaction des besoins et des attentes exprimés par les individus sans discrimination; le consensus sur les politiques; l'effectivité et l'efficacité des institutions et les procédures; l'imputabilité et la responsabilisation des dirigeants du gouvernement, du secteur privé et des organisations de la société envers la population et les institutions; l'édification d'un Etat de droit et; l'élaboration d'une vision stratégique.

<sup>109</sup> IMF Survey, 12/02/96, p 64.

<sup>110</sup> Landell-Mills, Serageldin [1991].

<sup>111</sup> Les réformes de la bonne gouvernance font, soit l'objet d'un programme à part entière, soit sont intégrées partiellement aux programmes d'ajustement structurel. En Mauritanie, le PNUD lui consacre un programme entier; par contre, la Banque mondiale a inclus la réforme de la justice dans la politique d'ajustement structurel.

<sup>112</sup> En conséquence, le renfort des capacités des organisations professionnelles et autres groupes civils d'influence, pour une participation plus importante au dialogue politique, va de pair avec un agenda idéologique implicite. Par exemple, le soutien des USA aux organisations professionnelles est lié à une volonté de développer le secteur privé et de libéraliser les économies.

<sup>113</sup> Leftwich [1994].

recommencement ». J-P Daloz et M-H Heo conviennent de la finalité, mais contestent la démarche adoptée : selon eux, elle « suppose sans doute de sortir des approches réductrices en simples termes de 'bad leadership' ou d'éthique — comme si le pays avait eu la malchance de collectionner jusqu'ici les dirigeants véreux, tandis que les 'purs' attendraient vainement leur heure —, et de creuser davantage du côté des logiques fondamentales de légitimation du pouvoir qui perdurent à l'évidence»<sup>114</sup>. Il est intéressant de noter que cette démarche éthique va de pair avec le fonctionnalisme qui attribue en sociologie une place centrale aux valeurs dans l'organisation sociale des conduites.

Par suite, les ambitions étendues de la bonne gouvernance, doublées de son caractère normatif et de l'entrave de la souveraineté nationale, risquent d'accroître les tensions entre pays récipiendaires et donateurs de l'aide internationale<sup>115</sup>. Aussi, ce schéma de développement réclame-t-il un nouveau mode d'exercice de la conditionnalité, améliorant notamment la concertation gouvernement-bailleurs et inter-bailleurs afin de désamorcer les conflits. Landell-Mills et Serageldin<sup>116</sup> mettent ce point en lumière dès 1991 : « bien qu'une coordination étroite entre les agences soit un prérequis pour une approche cohérente et concertée, le succès [de la bonne gouvernance] devrait dépendre *moins de la coercition que de la persuasion*, et du changement progressif de la structure interne du pouvoir par le biais de l'éducation, de la croissance des revenus et d'un développement institutionnel pluraliste »<sup>117</sup>.

Cette coordination des acteurs du développement apparaît d'autant plus difficile que l'ouverture en faveur d'une modulation de la bonne gouvernance, selon les pressions et les évolutions internes (cf. texte souligné ci-dessus), se heurte au mode de conception des politiques : en tant que nouveau leitmotiv de la coopération au développement, les différents éléments des politiques sont en effet éclatés entre de nombreuses institutions, tant domestiques qu'internationales. Les projets redondants et la concurrence entre les agences sont alors possibles<sup>118</sup>. La coordination inter-bailleurs des programmes de bonne gouvernance — placée sous

l'égide du Comité d'aide au développement de l'OCDE — a encore du chemin à parcourir, en raison des réticences de chaque bailleur à délivrer des informations sur ses orientations politiques.

Enfin, dans la mesure où la 'bonne' gouvernance allie les principes de la gouvernance démocratique avec ceux d'une meilleure gestion des ressources économiques, elle devrait intégrer les possibilités de conflit entre libéralisation politique et réformes économiques. Certes, il existe vraisemblablement des domaines de compatibilité dans la mesure où, d'une part, la pluralité politique et la liberté de la presse devraient conduire à des propositions alternatives de politiques, à une critique accrue de l'exécution de ces dernières et à une prise en compte élargie de leurs impacts sur des groupes auparavant exclus de la discussion, et, d'autre part, davantage de responsabilisation des leaders devrait renforcer la volonté de modifier les politiques inappropriées<sup>119</sup>. Néanmoins, plusieurs observations concourent à écarter la possibilité d'engager simultanément des réformes politiques et économiques.

Selon J.Healey et M.Robinson, comme les politiques africaines des années 70 à 90 ont été largement dominées par les intérêts à court terme de la classe dirigeante, l'ouverture de la consultation politique conduirait à l'expression de préoccupations de court terme plus nombreuses, plutôt qu'à des politiques de long terme. De plus, le maintien d'une politique de stabilisation macro-économique, impopulaire dans le cas où elle comprend une dévaluation engendrant un renchérissement des biens de consommations importés<sup>120</sup>, est difficile vu ses conséquences sur le pouvoir d'achat des ménages. Ainsi, dans les périodes de transition démocratiques, les pressions sur les leaders politiques demeurent importantes<sup>121</sup>, d'autant que le niveau et l'allocation des dépenses publiques doivent satisfaire les attentes de la majorité. Ces exigences, redistributives notamment, risquent d'entrer en conflit avec la conditionnalité des politiques d'ajustement structurel. D'un autre côté, la libéralisation politique peut passer par une période d'instabilité, laquelle réduit la profitabilité de l'investissement et a des conséquences négatives sur la croissance.

## 5. Conclusion

Si le modèle de 'bonne' gouvernance met en

<sup>114</sup> Daloz, Heo [1998]. Ils proposent là une piste de recherche propre aux sciences politiques.

<sup>115</sup> Ces tensions sont encore aggravées par le fait que les pays pourvoyeurs de fonds n'appliquent pas eux-mêmes la bonne gouvernance. D'aucun estiment qu'avant d'imposer aux pays pauvres ces principes de 'good' leadership, ils devraient en priorité les mettre en oeuvre.

<sup>116</sup> Membres de la Banque mondiale.

<sup>117</sup> Souligné par nous.

<sup>118</sup> Malgré ses effets néfastes sur l'efficacité des fonds engagés.

<sup>119</sup> Healey, Robinson [1992].

<sup>120</sup> Le riz aliment de base de la consommation en Afrique Sub-saharienne est majoritairement importé ce qui pèse sur le pouvoir d'achat des populations.

<sup>121</sup> Même si elles ont une source différente par rapport à l'Etat patrimonial.

lumière des problèmes pertinents, son approche fondée sur le fonctionnalisme, la normativité et la reproduction de l'Etat idéal occidental en réduit considérablement la portée. De ce fait, il apparaît nécessaire d'écarter ce modèle au profit d'un outil analytique et de recherches empiriques permettant d'explorer les liens causals entre mode d'exercice du pouvoir et développement.

### Références bibliographiques

- Alt, E. Luc, I. 1997. *La lutte contre la corruption*, Paris, Presses Universitaires de France, Collection, Que sais-je?', 127 p.
- Arkadie van, B. 1990. « The Role of Institutions in Development », *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1989*, Washington D.C., Banque mondiale, pp 153-175.
- Auroi, C. 1992. *The Role of the State in Development Processes*, Londres, Frank Cass, EADI Book Series 15, 259 p.
- Badie, B. 1988. *Le développement politique*, Paris, Economica, collection Politique comparée, 4ème édition, 213 p.
- Bhalla, S. 1994. « Free Societies, Free Markets and Social Welfare » étude non publiée, présentée en août 1994 au colloque Nobel sur la démocratie, à l'Université d'Uppsala, In « Démocratie et croissance économique », *Problèmes Economiques*, n° 2.406, janvier 1995, pp 26-27.
- Banque mondiale, 1989. *L'Afrique subsaharienne. De la crise à une croissance durable*, Washington D.C., Banque mondiale, 346 p.
- . 1992. *Governance and Development*, Washington D.C., Banque mondiale, 61 p.
- . 1994. *Governance. The World Bank's Experience*, Washington D.C., Banque mondiale, 65 p.
- . 1996. *Le secteur informel et les institutions de microfinancement en Afrique de l'Ouest*, Washington DC, Banque mondiale, document technique, n° 342F, 350p.
- . 1997. *Rapport sur le développement dans le monde 1997. L'Etat dans un monde en mutation*, Washington DC., Banque mondiale, juin, 290 p.
- Bardhan, P. 1997. *La gestion des affaires publiques au service du développement. Une approche par l'économie politique*, Paris, OCDE, Etudes du Centre de développement, 106p.
- Bayart, J.F. 1989. *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, Collection L'espace du politique, 439 p.
- . Ellis, S. Hibou, B. 1997. *La criminalisation de l'Etat en Afrique*, Bruxelles, Editions Complexe, 167 p.
- Belotteau, J. Gaud, M. 1991. « La marche vers le multipartisme. », *Afrique contemporaine*, n°158, 2<sup>ème</sup> trimestre, pp 53-69.
- Berg, R. Whitaker, J.S. (Dir.). 1986. *Strategies for African Development. A Study for the Committee on African Development*, Berkeley, University of California Press, pp 81-107.
- Bissell, R.E. 1994. *Who governs Africa?*, Center for International Private Enterprise, <http://www.usis.usemb.se/ert/e11/africa-1.html>, 11 p.
- Boeninger, E. 1992. « Governance and Development : Issues and Constraints. », *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991*, Washington D.C., Banque mondiale, pp 267-287.
- Bouboutt Ould', A.S. 1997. *La bonne gouvernance en Mauritanie. Le système juridique et judiciaire*, Nouakchott (Mauritanie), Ministère du Plan, Direction des Ressources Humaines, PNUD mission résidente, 29 p.
- Bratton, M. Hyden, G. 1992. *Gouverner en Afrique. Vers un partage des rôles*, Boulder CO, Lynne Rienner Publishers, 441 p.
- Burnside, C. Dollar, D. 1997. «L'aide stimule la croissance... si la politique économique s'y prête», *Finances et Développement*, décembre, In *Problèmes économiques*, sous le titre «Aide au développement et croissance : le chaînon manquant de la politique économique.», n° 2.587, octobre 1998, pp 7-10.
- Calame, P. 1996. «La pratique de la gouvernance. Pour un monde responsable et solidaire au XXIème siècle», *Itinéraires*, novembre, 17 p.
- Campbell, B. «Débats actuels sur la reconceptualisation de l'Etat par les organismes de financements multilatéraux et l'USAID», *Politique Africaine*, n°6, pp 18-28.
- Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques, 1996. *La gouvernabilité*, Paris, Presses Universitaires de France, 400p.
- Colclough, C. Manor, J. 1993. *States or Markets? Neo-liberalism and the Development Debate*, Oxford, Clarendon Paperbacks, Oxford University Press, IDS Development Studies Series, 359 p.
- Compagnon, D. 1997. «La corruption en Asie du Sud-Est», *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol 4, n°2, septembre, pp 333-360.
- Daloz, J-P. Heo, M-H. 1997. «La corruption en Corée du Sud et au Nigéria», *Revue Internationale de Politique*

- Comparée*, vol 4, n° 2, septembre, pp 361-376.
- Darmau, M. 1991. « La marche vers le multipartisme (2<sup>ème</sup> partie) », *Afrique contemporaine*, n° 159, 2<sup>ème</sup> trimestre, pp 37-51.
- Demers, M. 1996. « Des origines à la nouvelle gouvernance ». In *La gouvernance*. Paris : IIAP, 1996, 21p (Centre Canadien de Gestion, Assises de l'administration publique francophone, 12-14 décembre, Paris).
- Dia, M. 1993. *A Governance Approach to Civil Service Reform in Sub-Saharan Africa*, Washington D.C., Banque mondiale, World Bank Technical Paper n°225.
- Diamond, Lintz, Lipset. 1990. *Politics in Developing countries. Comparing Experiences with Democracy*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publisher.
- The Economist*, 1995. « Why voting is good for you ? », Londres, 27 août 1994, In *Problèmes économiques*, n° 2.406, 11 janvier, pp 25-28.
- Eggertsson, T. 1997. « The Old Theory of Economic Policy and the New Institutionalism. », *World Development*, , vol 25, n° 8, pp 1187-1203.
- Ersson, S. Lane, J.E. 1996. « Democracy and Development: A Statistical Exploration. » in A.Leftwich, *Democracy and Development. Theory and Practice*, Cambridge (Grande Bretagne), Polity Press, pp 45-68.
- Gaudin, J.P. 1995. «La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises», *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, mars, pp 51-60.
- GEMDEV, 1996. «L'Etat en Afrique : indigénisations et modernités», *Cahiers du GEMDEV*, n° 24, 207 p.
- . 1997. *Les avatars de l'Etat en Afrique*, Paris, Karthala, 338 p
- Gnanaselvam, S. Stevens, M. 1995. « The World Bank and Governance » *IDS Bulletin*, vol 26, n° 2, pp 97-105.
- Goetz, A.M. O'Brien, D. 1995. « Governing for the Common Wealth? The World Bank Approach to Poverty and Governance », *IDS Bulletin*, vol 26, n° 2, avril, pp 17-26.
- Goudie, A.W. Stasavage, D. 1997. *Corruption : The Issues*, Paris, OCDE, Technical Paper, n° 122, 56 p.
- Gray, C.W. Kaufman, D. 1998. « Corruption et développement », *Finances & Développement*, vol 35, n° 1, mars, pp 7-10.
- Harbeson, J.W. Rothchild, D. Chazan, N.(Dir.). 1994. *Civil Society and the State in Africa*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 311 p.
- Healey, J. Robinson, M. 1992. *Democracy, Governance and Economic policy. Sub-Saharan Africa in Comparative Perspective*, Nottingham, Russell Press Ltd., Overseas Development Institute Policy Series, 188p.
- . Ketley R. 1993. «Will Political Reform Bring about Improved Economic Management in Sub-Saharan Africa?», *IDS Bulletin*, vol 24, n° 1, janvier, pp 31-38.
- Hewitt De Alcantara, C. 1995. «Du bon usage du concept de gouvernance», *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, mars, pp 109-118.
- Hilderbrand, M.E. Grindle, M.S. 1996. *Building Sustainable Capacity. A challenge for the Public Sector*, New York, Emerson/PNUD, Bureau of policy and program support, OESP Series 'Lessons learned', 163 p.
- Huntington, 1991. *The Third Wave : Democratization in the Late Twentieth Century*, London, University of Oklahoma Press.
- Hyden, G. 1968. *Political Development in Rural Tanzania*, Uniskol, Scandinavian University Books, Lund, 282 p.
- Institut Africain pour la Démocratie, 1997. *Bonne gouvernance et développement en Afrique*, Dakar, Editions Démocraties africaines, avril, 369 p.
- Isham, J. Narayan, D. Pritchett, L. 1995. « Does Participation Improve Performance ? Establishing Causality with Subjective Data », *The World Bank Economic Review*, mai, vol 9, n° 2, pp 175-200.
- Jeffries, R. 1993. « The State, Structural Adjustment and Good Government in Africa », *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, vol 31, n° 1, mars, pp 20-35.
- Kazancigil, A. 1995. «Gouvernance et science : modes de gestions de la société et de production du savoir empruntés au marché», *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, mars, pp 73-84.
- Kerbrat, M.C. Le Gall, D., Lelievre-Botton S. 1994. *Figures du pouvoir*, Paris, Presses Universitaires de France, collection Major, 304 p.
- Klitgaard, R. 1991. *Adjusting to Reality. Beyond 'State versus Market' in Economic Development*, San Francisco, ICS Press, 303 p.
- . 1998. « La coopération internationale contre la corruption », *Finances & Développement*, vol 35, n° 1, mars, pp 3-6.
- Kruiter, A. 1994. *Good governance for Africa : Whose governance?*, Maastricht, ECDPM, <http://www.ecdpm.org/ecdpm/pubs/govahk.htm>, 11 p.

- Lancaster, C. 1993. «Governance and Development : the Views from Washington», *IDS Bulletin*, vol 24, n° 1, janvier, pp 9-15.
- Landell-Mills, P. Serageldin, I. 1992. «Governance and the External Factor.», *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991*, Washington D.C., Banque mondiale, pp 303-320.
- Leftwich, A. 1994. « Governance, the State and Politics of Development », *Development and Change*, vol 25, pp 363-386.
- 1996. *Democracy and Development. Theory and Practice*, Cambridge (GB), Polity Press, 302 p.
- Leimdorfer, F. et alii. 1998. *Individualisations citadines et développement d'une société civile: Abidjan et Dakar*, Paris, Ministère délégué à la Coopération et à la Francophonie, juin, 283 p.
- Leonard, D.K. 1993. « Professionalism and African Administration », *IDS Bulletin*, vol 24, n° 1, pp 74-79.
- Machiavelli, N. 1990. *Le prince*, Paris, Presses Pocket.
- Manor, J. 1995. « Democratic Decentralization in Africa and Asia », *IDS Bulletin*, vol 26, n° 2, pp 81-88.
- Marchesin, P. 1992. *Tribus, ethnies et pouvoir en Mauritanie*, Paris, Karthala, 437 p.
- 1993. «Science politique et développement. Un lent mais fécond mûrissement.», In Choquet C. et alii, *Etats des savoirs sur le développement*, Paris, Karthala, pp 97-116.
- Marques-Pereira, B. Bizberg, I. (Dir.). 1995. *La citoyenneté sociale en Amérique Latine*, Paris, L'Harmattan-CELA.IS, 279 p.
- Martin, D.C. 1993. « The Cultural Dimensions of Governance. », *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992*, Washington D.C., pp 325-341.
- Mauro, P. 1998. « La corruption : causes, conséquences et voies à explorer », *Finances & Développement*, vol 35, n° 1, mars, pp 11-14.
- Medard, J-F. 1997. «Dossier : la corruption. Introduction», *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol 4, n° 2, septembre, pp 259-264.
- Merrien, F.X. 1995. «De la gouvernance et des Etats-providence contemporains», *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, mars, pp 61-71.
- Moore, M. 1993. « Good Government. Introduction », *IDS Bulletin*, vol 24, n° 1, janvier, pp 1-6.
- 1993. « Declining to Learn from the East? The World Bank on 'Governance and Development' », *IDS Bulletin*, vol 24, n° 1, janvier, pp 39-50.
- 1995. « Promoting Good Government by Supporting Institutional Development? », *IDS Bulletin*, vol 26, n° 2, pp 89-96.
- Ndulu, B.J. 1986. « Governance and Economic Management. » in Berg R., Whitaker J.S. (sous la direction de.), *Strategies for African Development. A Study for the Committee on African Development*, Berkeley, University of California Press, pp 81-107.
- Nelson, J.M. 1992. «Comment on 'Governance and Development' By Boeninger», *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991*, Washington D.C., Banque mondiale, pp 289-293.
- Nunnenkamp, P. 1995. « What Donors Mean By Good Governance. Heroic ends, Limited Means And Traditional Dilemmas of Development Coopération », *IDS Bulletin*, vol 26, n° 2, avril, pp 9-16.
- OCDE, 1997. *Evaluation of Programs Promoting Participatory Development and Good Governance. Synthesis Report*, Paris, OCDE, Comité d'Assistance au Développement, 106p.
- Osborne, D. 1993. « Action for Better Government : a Role for Donors », *IDS Bulletin*, vol 24, n° 1, pp 67-73.
- Pagden, A. 1995. «La genèse de la 'gouvernance' et l'ordre mondial 'cosmopolite' selon les Lumières», *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, mars, pp 9-17.
- Peters-Berries, C. 1993. *Putting Development Policies into Practice : the Problems of Implementing Policy Reforms in Africa*, BIT, Working Paper n° 63, Urban and Informal Sector Programme, Genève, février, 42 p.
- Picq, J. 1995. *L'Etat en France. Servir une nation ouverte sur le monde*, Paris, La Documentation Française, collection Rapports Officiels, novembre, 218 p.
- Pouyllau, M. 1997. « Environnement et gouvernance : 'mariage de raison ou concubinage forcé'? (A partir d'exemples latino-américains) ». In BARE J.F. (Dir), *Regards interdisciplinaires sur les politiques de développement*, Paris, L'Harmattan, pp 283-327.
- PNUD, 1993. *Rapport mondial sur le développement humain*. 1993, Paris, Economica, 255p.
- 1995 *Renforcer la gouvernance au moyen du renforcement de la capacité nationale. Document de stratégie pour l'Afrique sub-saharienne*, New York, Nations Unies, février.
- 1996. *Rapport sur le développement humain durable*

1996. *Mauritanie*, Nations Unies, version provisoire, août, 105p.
- . 1997a. *Reconceptualising Gouvernance*, Discussion Paper n°2, Managing Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support, N.Y., janvier, 93p.
- . 1997b. *Governance for Sustainable Development*, New York, Nations Unies, UNDP Policy Document, 40 p.
- . 1997c. *La gouvernance en Mauritanie. Diagnostic de la situation actuelle et esquisse de stratégie*, Nouakchott (Mauritanie), PNUD, 53 p.
- . 1997d. *Rapport sur le développement humain durable 1997*, Paris, Economica.
- Pye, L. 1967. *Aspects of Political Development*, Boston, Little Brown.
- Raffer, K. 1994. *Good Governance, Accountability, and Official Development Co-operation : Analysing OECD-Demands at the example of the IBRD*, International Labour Agency Seminar, Graz, mars, 16 p.
- Robinson, M. 1993. « Will Political Conditionality Work? », *IDS Bulletin*, vol 24, n°1, pp 58-66.
- . 1995a. « Strengthening Civil Society in Africa : The Role of Foreign Political Aid », *IDS Bulletin*, vol 26, n°2, avril, pp 70-80.
- . 1995b. « Toward Democratic Governance? Introduction », *IDS Bulletin*, vol 26, n°2, pp1-8.
- Sall, A. 1997. *Organisation de la société civile et développement des formes d'actions collectives pour la promotion d'un développement participatif*, Nouakchott (Mauritanie), PNUD, mission résidente, 49 p.
- Senarclens, P. (De). 1997. «Gouvernance et crise des mécanismes de régulation internationale», *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, mars 1995, pp 95-108.
- Shils E., *Political Development in the New States*, La Hague, Mouton and Co.
- Sindzingre, A. 1997. « Corruptions africaines : éléments d'analyse comparative avec l'Asie de l'Est », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol 4, n°2, septembre, pp 377-412.
- . 1998. « Crédibilité des Etats et économie politique des réformes en Afrique. », *Economies et Sociétés*, n°4, pp 117-147.
- Smouts, M-C. 1995. «Du bon usage de la gouvernance en relations internationales», *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, mars, pp 85-94.
- Sobhan, R. 1998. *How Bad Governance Impedes Poverty Alleviation in Bangladesh*, Paris, OCDE, Centre de Développement, Technical papers, n° 143, 51 p.
- Stoker, G. 1995. Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance», *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, mars, pp 19-30.
- Taxler, F. Unger, B. 1994. « Governance, Economic Restructuring and International Competitiveness », *Journal of Economic Issues*, vol 28, n°1, mars, pp 1-23.
- Thompson, J. 1994. « Participatory Approaches in Government Bureaucracies : Facilitating the Process of Institutional Change », *World Development*, vol 23, n°9, pp 1521-1554.
- Weingast, B.R. 1993. « Constitutions as Governance Structures : The Political Foundations of Secure Markets », *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol 149, n°1, pp 286-311.
- White, G. 1995. « Towards a Democratic Developmental State », *IDS Bulletin*, vol 26, n°2, avril, pp 27-36.
- Williame, J.C. 1994. « Gouvernance et pouvoir. Essai sur trois trajectoires africaines : Madagascar, Somalie, Zaïre », Paris, l'Harmattan, Cahiers Français, Institut Africain - CEDAF (Bruxelles), 206p.
- Williamson, O.E. 1981. «The modern Corporation : Origins, Evolution, Attributes», *Journal of Economic Literature*, vol XIX, décembre, pp 1537-1568.
- . 1994. « Visible And Invisible Governance », *American Economic Review*, vol 84, n°2, mai, pp323-326.
- . 1994b. *Les institutions de l'économie*, Paris, Interéditions, édition française, 404p.
- . 1995. « The Institutions and Governance of Economic Development Reform », *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994*, Banque mondiale, pp 171-205.