



## La Bonne Gouvernance en Afrique, la charrue avant les bœufs

En effet, dès 1989, la gouvernance retrouve des applications normatives spécifiques : la bonne gouvernance, devient l'étendard institutionnel de la Banque mondiale. Elle s'approprie certains éléments des approches que nous développerons plus loin, dont notamment ceux de la gouvernance corporative, qu'elle adapte aux nouvelles stratégies néolibérales de développement, en droite ligne des consignes dudit «Consensus de Washington».

Ces stratégies ont été proposées ou imposées aux pays africains, suite à une série de séminaires de réflexion sur la situation du continent<sup>1</sup> (\*). La Banque mondiale a ainsi fait sa propre lecture des faits, constatant qu'aucun projet économique ne pouvait aboutir si les conditions minimales de «légitimité politique, d'ordre social et d'efficacité institutionnelle» n'étaient pas respectées. De son point de vue, les échecs des plans d'ajustement structurel (PAS) seraient liés à une mauvaise gouvernancerégnant dans les pays pauvres, dont les administrations devraient se réformer pour mieux répondre aux exigences du nouveau "paradigme" rendu possible par les PAS.

Ses principales dimensions sont la réduction des dépenses étatiques, la responsabilité du secteur public (accountability, essentiellement composée de la lutte contre la corruption) et la transparence fiscale et de l'information.

Ses conditions les plus importantes sont la privatisation des services publics et des droits de propriété, et la bancability<sup>2</sup>([\\_\\*](#)).

Une abondante littérature a déjà été consacrée à cette approche du développement limitée à la gestion du secteur public ; mais retenons en trois caractéristiques:

- la bonne gouvernance se focalise sur les conditions favorisant la croissance économique, en vertu de cela, elle présuppose une orientation résolument néolibérale;

- issue d'un débat interne - à certaines organisations internationales - entre ceux qui revendiquent une intervention sur le politique et ceux qui s'y opposent, elle est un terme à haut potentiel de mystification, car il "parle du politique sans le dire";

- elle est cantonnée à une rationalité technocratique des procédures.

Malgré l'aspect un peu "light" de ces caractéristiques, elles sont loin d'être imprécises dans la pensée de ses initiateurs. Il s'agit principalement de mesures politiques et administratives visant à accompagner les politiques d'ajustement structurel et les réductions drastiques des dépenses des Etats notamment sur le plan social. La bonne gouvernance vise également à créer un environnement favorable au développement du secteur privé. Telle est la dimension prescriptive de la gouvernance. Elle a également une dimension normative et analytique ; c'est d'ailleurs cette pluridimensionnalité qui la rend ambiguë et complexe. Les deux premières sont les plus visibles. Elles indiquent ce qui est "bien" ou "mieux" à faire et comment il "faut le faire". C'est ce qu'on appelle la "bonne gouvernance". La troisième dimension est analytique, car elle constitue une nouvelle manière d'aborder le politique éloignée des perceptions classiques fortement centrées sur l'Etat et sur une vision "mythique" ou idéologique de cet Etat.

Quoi qu'il en soit, la bonne gouvernance a été largement reprise par la coopération multilatérale et bilatérale, avec quelques variations.

Ainsi, la bonne gouvernance intègre dans la perception des institutions internationales (B.M., PNUD...) et même pour les agences de coopération, des dimensions et des exigences particulières : démocratie locale, participation populaire à travers les associations et les ONG, transparence dans la gestion des budgets publics et lutte contre la corruption.

A titre d'exemple, le traité de l'union Européenne lie étroitement la politique de coopération au « développement et à la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit ainsi qu'au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales » (Article 130).

En définitive le concept de gouvernance renvoie selon ses promoteurs à trois systèmes<sup>3</sup>(<sup>\*</sup>)

- Le système politico - administratif.

- Le système économique.

- La société civile.

Donc le développement économique et social ne peut se réaliser que grâce aux transformations de ces trois systèmes en vue d'une plus grande cohérence et d'une synergie dans le fonctionnement du système global.

Les fondements conceptuels et opérationnels du « modèle de bonne gouvernance » se résumeraient finalement dans4( [\\*](#) ) :

- La transparence dans la gestion des affaires publiques.

- La démocratisation et la participation de la société civile.

- La recherche systématique de l'amélioration de l'efficacité et l'efficience organisationnelle

Cette approche de la gouvernance est largement inspirée, en fait, par les apports théoriques récents réalisés par le prix Nobel d'économie 1998 Amartya Sen pour lequel le progrès social et la démocratie sont des processus qui se renforcent mutuellement.

Ce sont ces fondements théoriques mais aussi les réalités empiriques des expériences de développement qui ont fait incontestablement évoluer l'attitude des organisations financières internationales sur le rôle de l'Etat dans le développement économique.

En pratique, la Banque mondiale définit assez étroitement la gouvernance comme le pouvoir au service du développement, « étant entendu ici comme le pouvoir politique de diriger les affaires d'une nation ». Pour les responsables de la Banque mondiale, « le comportement des élites politiques africaines, avides de s'enrichir, encouragées dans cette voie par le flux de l'aide étrangère, a miné l'efficacité de l'Etat ». L'analyse qu'ils proposent, souligne Lancaster, « reconnaît la nécessité de la suprématie du droit, de la liberté de la presse, du respect des droits de la personne et de l'action des citoyens au sein des associations qui agissent comme médiateurs entre l'Etat et la société. Mais les gouvernements membres de cette organisation internationale entravent les efforts des institutions financières et répugnent à souscrire à des projets qui visent

explicitement le domaine politique. C'est pourquoi la Banque mondiale a préféré adopter une approche technocratique, qui oriente les réformes de gouvernance vers les encouragements à la croissance économique plutôt qu'à une politique favorable à la démocratie. A ce jour, son programme de gouvernance, encore peu étoffé, vise plutôt à réduire les dimensions de l'Etat, à privatiser les organisations para-étatiques et à améliorer l'administration des fonds d'aide» (Lancaster, 1990, p. 39).

Il s'agit en fait d'instaurer le modèle libéral de l'"Etat de droit" avec la primauté de la loi. Un des principaux piliers de la bonne gouvernance est, en effet, la réhabilitation et le rehaussement de ce qu'on appelle la société civile. L'Etat n'est plus considéré comme le seul acteur du développement ou même comme l'acteur principal. A ses côtés se trouvent le secteur privé et ce que les Anglo-saxons dénomment le tiers secteur correspondant en France au secteur à but non-lucratif (qui, lui, serait à cheval entre le "public" et le "privé"). Il s'agit des ONG, des associations sans but lucratif, des coopératives, des mutuelles, des syndicats et des organismes à base communautaire, des fondations, des clubs, etc. Ces derniers sont invités à prendre place dans l'œuvre politique du développement au même titre que les pouvoirs publics et le monde des entreprises privées et des affaires.

La gouvernance renvoie donc à l'ensemble de ces réformes qui visent principalement une nouvelle articulation entre l'Etat, la société et le marché. Celle-ci ne constitue pas un but en soi. Elle permet ou doit permettre le développement économique et social des sociétés sous l'égide de rapports partenariaux entre les pouvoirs publics, le monde des entreprises privées et le secteur sans but lucratif.

La recomposition du politique prônée par les tenants de la bonne gouvernance et qui concerne aussi bien les pays du Sud que les pays du Nord, est légitimée par un certain nombre de facteurs liés au phénomène de la mondialisation. Les transformations économiques et financières liées à un tel phénomène ont des répercussions politiques. En rendant obsolète la notion de marché intérieur captif et en mettant à l'épreuve le statut des monnaies nationales, elles ont des répercussions sur la marge de manœuvre des Etats, sur la notion de solidarité nationale et enfin, et surtout, "ébranlent" le modèle politique de l'Etat-Nation, ses prérogatives classiques sur son territoire et plus généralement la souveraineté des Etats.

Pour les concepteurs de la "bonne gouvernance" ces transformations loin d'être forcément négatives, pourraient permettre une communion de tous dans les mêmes valeurs autour des effets régulateurs du marché, de la démocratie et



du peu d'Etat».

Telle que présentement formulées, la notion de "gouvernance" offre une image "lisse" qui ne peut que susciter l'adhésion de tous. Pour autant, il n'est pas possible de se suffire de cette première lecture ; il importe de résumer les principales critiques qui leur ont été portées, notamment en ce qui concerne les PVD.

Très succinctement, ces critiques ont porté essentiellement<sup>5</sup> ( \* ) :

- sur l'ethnocentrisme de cette notion et la faiblesse des catégories publiques qu'elle mobilise, parce qu'elle émane d'un contexte autrement plus différent que celui dont on voudrait la voir appliquée.

- sur les relations entre la gouvernance, la mondialisation, la démocratie et le développement. On considère dans cette optique que le phénomène de mondialisation accroît les dépendances des PVD et dissout les souverainetés économiques autant que politiques. Par ailleurs on estime que

les capacités régulatrices et gestionnaires des ONG, sont très limitées...

Il est tout à fait remarquable de noter l'absence d'une ligne de force ou d'un consensus affirmé, pour un concept devenu pourtant stratégique dans les rapports Nord-Sud, et plus spécifiquement dans les relations entre les principales institutions financières internationales, les pays membres de l'OCDE d'une part, les pays en développement d'autre part. Les définitions varient d'une institution à une autre. Il est encore plus facile de relever que si le concept de gouvernance reste à spécifier, il en va de même de la notion de bonne gouvernance, dont les contours changent également d'une institution à l'autre. Mais il y a également lieu de relever l'absence d'instruments d'évaluation et de quantification de la gouvernance.

Nous sommes donc placés ici dans une situation bien particulière, où la communauté internationale d'une seule voix use d'un concept, en fait un slogan, qu'elle transforme en conditionnalité d'aide au développement, sans avoir réglé les questions préalables et préjudicielles :

- d'un consensus sur le contenu du concept ;

- d'une démarche scientifique d'évaluation et de quantification des dimensions du concept, toutes choses au demeurant si nécessaires à une démarche rationnelle, objective et équitable, surtout lorsqu'elles constituent une condition du soutien au développement humain et engageant par conséquent la vie et la survie de millions d'humains de notre planète.

C'est qu'en vérité, un tel "flou conceptuel" se révèle bien commode pour les institutions financières, car, en l'absence de standards, chacune fixera elle-même, au nom de la bonne gouvernance, ses exigences et ses conditions, appréciera les évolutions, pour décider sans rendre compte à quiconque des politiques et programmes, des réformes de structures et d'institutions que les pays en développement devront mettre en oeuvre.

Ainsi, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), considère la gouvernance comme étant l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays. Elle englobe les mécanismes, les processus et les institutions par le biais desquels les citoyens et les divers groupes expriment leurs intérêts, exercent leurs droits juridiques, assument leurs obligations.

Dans cette acception, la société civile et le secteur public deviennent des institutions de gouvernance au même titre que l'Etat lui-même. Cette définition traduit une vision du monde où l'Etat devient moins régalien, où la société civile prend une part active dans l'élaboration, l'exécution, le suivi et le contrôle des politiques et programmes de développement, où l'organisation économique est d'essence libérale.

Lorsque nous examinons le rôle de chacune de ces institutions dans une perspective historique et dynamique, nous constatons que dans la majeure partie des sociétés en développement il n'existe encore ni de société civile forte, indépendante, représentative et constitutive de véritable contre pouvoir, apte à susciter, voire à imposer aux dirigeants des politiques faites de transparence, de responsabilité et d'imputabilité, ni de réel secteur privé productif, promouvant la croissance économique et le développement humain durable.

Comment donc les pays en développement pourront-ils réaliser la bonne gouvernance dans les termes fixés par les institutions financières, au stade actuel du développement des forces productives et des rapports actuels socio-économiques de production de ces pays ? En faisant de la bonne gouvernance, aux conditions édictées par ces institutions

financières, une condition du soutien financier, ne risque-t-on pas de condamner à la misère des millions d'humains de notre planète ?

Dans les pays industrialisés où ces processus ont été générés par l'histoire, on ne peut négliger la part prépondérante prise par l'Etat occidental lui-même dans le développement, l'organisation et l'expansion des enseignements primaire, secondaire, supérieur, de la recherche, de la formation, autant d'éléments, combinés avec le combat pour le respect des libertés fondamentales qui ont généré, entretenu et soutenu le développement d'opinions nationales et donc de sociétés civiles organisées et conscientes, jouant le rôle de contre pouvoir.

C'est également l'Etat dans les pays industrialisés qui a organisé, soutenu, impulsé, le secteur public certes, mais aussi le secteur privé, par l'encouragement des initiatives privées, la définition des cadres juridiques, institutionnels et fiscaux incitatifs, le soutien financier à l'investissement, l'incitation à la création des industries et des emplois, la protection de la production nationale, la recherche de marchés extérieurs (combien de chefs d'entreprises des pays membres de l'OCDE accompagnent leurs chefs d'Etats dans les visites de travail à l'extérieur, à la recherche de marchés ?), la création d'emplois, ou la mise en oeuvre de politiques de sécurité sociale.

C'est encore l'Etat qui a soutenu et encadré les politiques en matière agricole et de sécurité alimentaire, en matière de santé, ou de stratégie énergétique. Combien d'Etats occidentaux accordent des subventions au domaine de l'agriculture, de l'élevage, aux petites et moyennes entreprises, etc. ? Or, voici que, pour de nombreux pays en développement, on voudrait éloigner l'Etat de la gestion et du soutien à des secteurs stratégiques, à l'image d'une cellule qui perd ainsi son noyau central.

Voici que l'on définit la bonne gouvernance comme résultant de l'interaction de trois institutions distinctes qui dans bien des cas demeurent inefficaces, structurellement et fonctionnellement inaccomplies dans les pays en développement caractérisés en particulier par :

- des Etats aux prérogatives et compétences amoindries ;
- des sociétés civiles en balbutiement et dans beaucoup de cas inféodées aux pouvoirs en place ou aux partis politiques d'opposition ;

· des secteurs privés dont la production est dans de nombreux pays insignifiante, car structures largement informelles, qui contribuent de manière insuffisante à la croissance, à la création d'emplois et à la fiscalité. Le tissu industriel existant, de part son caractère excentré alimente davantage l'économie externe que la croissance interne.

Par ailleurs, on oublie surtout, que la démocratie est d'abord démocratisation, et donc processus qui s'inscrit dans l'histoire et la durée. En imposant aujourd'hui à l'Afrique de réaliser ici et maintenant la bonne gouvernance pour accéder aux ressources financières nécessaires à promouvoir son développement, et ce en l'absence même des institutions et conditions historiques nécessaires à celle-ci, ne condamne-t-on pas l'Afrique et les pays en développement en général à végéter dans la misère et le sous-développement ?

En vérité, comme nous l'avons évoqué, si la construction de l'Etat, ainsi que des nations dans les pays industrialisés d'Occident, constitue une résultante d'un processus historique endogène, il en est tout autrement dans la majeure partie des états africains où les processus obéissent, par le fait de la domination, à des impulsions exogènes, pour prendre la forme de greffons ou de transplants dont les processus de gestation,

de maturation et d'évolution sont plus souvent a-historiques qu'inscrits dans la genèse naturelle et évolutive de ces sociétés elles-mêmes.

Il s'ensuit que, si l'Etat colonial ou néo-colonial africain était déjà de structure et de fonction exogène, la conception et la définition de la gouvernance rendue à l'examen de la réalité africaine d'aujourd'hui par les institutions financières internationales répondent d'avantage à des préoccupations et des intérêts externes qu'à des évolutions générées par les processus internes, fruits d'une évolution historique propre au continent. (Yenikoye 2002)

Peut-on donc raisonnablement, dans le contexte de la mondialisation, de la constitution de vastes ensembles régionaux interdépendants, mais plus encore des relations entre les pays en développement (pour l'usage desquels le concept de bonne gouvernance semble s'adresser en priorité) et les puissances économiques et financières occidentales, définir la bonne gouvernance dans ses seuls effets internes, et occulter les influences externes souvent déterminantes sur les actions internes de gouvernance elles-mêmes ?

Or, les approches faites ici et là du concept, et principalement



par les institutions financières internationales qui se sont appropriées le terme, oublient opportunément de relever une telle dimension qui mettrait vite en cause la réalité de leur pouvoir de décision et de contrôle en matière de politique, programme et plans d'action des pays en développement.

Plus qu'un alibi, le concept de «gouvernance» constitue aujourd'hui, par la mise en avant du qualificatif «bonne gouvernance», élevé au rang de conditionnalité économique, financière et politique, le moyen le plus sûr d'interférer dans la marche de l'histoire des pays en développement pour en déterminer la destinée et imposer une conception de l'Etat, une forme d'organisation politique, économique et sociale tournée davantage vers la satisfaction des intérêts du capital international.

En effet, en éclatant l'Etat en trois institutions distinctes dont la réalité et l'effectivité historiques paraissent bien inaccomplies à ce jour dans les pays en développement, en préconisant l'Etat minimum, en conditionnant toute forme de soutien à l'adhésion et la mise en oeuvre de politiques d'ajustement structurel où le social est bien souvent mis au ban de l'analyse et de l'action, en imposant un ultra-libéralisme dont les effets et contre-effets sont sans commune mesure avec les capacités d'action et de réaction de sociétés civiles en balbutiement, en imposant une philosophie de la libre concurrence dans un environnement

économique où prévaut en réalité la loi du monopole, en déstructurant le secteur des entreprises publiques stratégiques par une privatisation sauvage dont la conséquence résulte dans leur reprise en main par les multinationales et les capitaux extérieurs, et tout ceci a contrario de toutes les conditions historiques ayant secrété, généré et entretenu le développement économique et social de l'Occident, les institutions financières internationales finissent, à terme, par se substituer aux Etats des pays en développement eux-mêmes, pour décider et agir à leur place, au bénéfice des intérêts bien compris du capital international.

Il doit appartenir donc, aux pays en développement et aux citoyens de ces Etats d'en avoir conscience, non pas pour rejeter le concept de gouvernance lui-même, qui constitue aujourd'hui un fait établi, mais pour concevoir les instruments par lesquels la réflexion, l'analyse et l'action sur la gouvernance se révéleront porteuses d'un Développement humain durable au profit des populations déshéritées d'une humanité soumise au principe de rotation et d'évolution à deux vitesses.

\* <sup>1</sup> Définition de la gouvernance selon la Banque mondiale: «*The manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development.* »

World Bank,

*From Crisis to Sustainable Growth. Sub-Saharan Africa: A Long-term Perspective Study*

, 1989.

Le célèbre rapport a été publié également en français

(Banque mondiale 1989).

\* <sup>2</sup> «Eligible aux règles de crédit».

\* <sup>3</sup> B. JESSOL : « L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec : le cas du développement économique » RISS, Mars 1998

\* <sup>4</sup> HEWITT DE ALCANTARA:« Du bon usage du concept de gouvernance » RISS, Mars 1998

\* <sup>5</sup> S.BEN NEFISSA : « ONG, gouvernance et développement dans le monde arabe» document de discussion n°46 MOST

**Par Cheikh NDIAYE**

Doctorant en Economie au laboratoire recherche sur l'Industrie et l'Innovation (Lab. RII)

Membre du Centre de recherche sur les  
Economies en Mutation et l'Entreprise (CREME)

Maison de la Recherche en Sciences de l'Homme,  
Université du Littoral, Dunkerque, France