

## La gouvernance : un nouveau “concept” de politique ?

### La doctrine de la Banque mondiale

Bonnie CAMPBELL\*

Bien que formulée sous un angle essentiellement technique en termes de bonne gestion administrative, la notion de gouvernance, telle que préconisée par les institutions de Bretton Woods, véhicule effectivement une notion très précise de l'Etat, du champ du politique et des rapports Etat-marché. Il s'agit donc d'une notion, non seulement éminemment politique, mais surtout idéologique.

Et, bien qu'il y ait eu peu de discussion sur les enjeux, le projet de gouvernance suppose un processus de redéfinition des droits et responsabilités des citoyens dans leurs rapports entre eux comme dans leurs rapports à l'Etat, et, en ce sens, une modification de la notion même de citoyenneté démocratique.

C'est pourquoi nous devons revisiter le concept de gouvernance, montrer comment se met en place une reconceptualisation du rôle de l'Etat et interroger, à partir de là, la stratégie de “gouvernance décentralisée” mise en avant par la Banque mondiale.

#### Le concept de “gouvernance”

Il y a au moins trois éléments qui contribuent à l'ambiguïté et à la confusion réelle qui existent autour du concept de gouvernance tel qu'utilisé par les Institutions de Bretton Woods pour désigner,

tout en recouvrant des contenus divers, « un ensemble de prescriptions en matière de gestion administrative et politique ».

– La “gouvernance” renvoie à l'existence présumée d'un consensus sur les procédures de bonne gestion proposées comme universellement valables et devant servir de modèle de référence. Or, dans le domaine plus circonscrit de la gestion des entreprises, la “gouvernance” n'est pas un modèle mais plutôt un *modus operandi*, un équilibre entre les actionnaires, le conseil d'administration, les vérificateurs externes et les dirigeants de l'entreprise.

– Non seulement elle recouvre en fait une multitude de contenus qui varient selon les stratégies propres aux différents intervenants, bailleurs de fonds bilatéraux, ONG ou institutions financières, etc., mais comme nous le verrons à partir de l'expérience de la Banque mondiale, le contenu est en évolution constante à l'intérieur de ces mêmes organisations.

– Sous un langage administratif formulé en termes d'efficacité et de bonne gestion, il s'agit en fait d'une notion qui véhicule une conception particulière de l'Etat, de son rôle, de son évolution souhaitable, des rapports entre l'Etat et le marché, de l'exercice du pouvoir et d'un projet politique précis — en un mot, d'une notion éminemment politique.

D'où vient le concept de gouvernance ? Au 13<sup>ème</sup> siècle le terme apparaît dans la langue française comme équivalent à gouvernement, puis comme terme de droit (1478), pour s'employer au sens large de “charge de gouvernante” (1679)<sup>1</sup>. Les origines françaises de “gouvernance” ne font donc aucun doute.

Cependant, dans le contexte récent de la mondialisation, l'utilisation de ce concept a des origines assez différentes car il sera repris du terme anglophone “governability” utilisé au milieu des années 70. En effet, comme instrument de gestion sociale et politique, le terme sera introduit dans le Rapport de la Commission Trilatérale de mai 1975 qui portait sur la “Governability of Democracies” et était appliqué à l'Europe, aux Etats Unis, et au Japon<sup>2</sup>. Il en est résulté une tentative de mieux

<sup>1</sup> *Le Robert. Dictionnaire historique de la langue française*, Paris, 1992, p. 906.

<sup>2</sup> SKLAR (Holly) (ss la dir. de), *Trilateralism. The Trilateral Commission and Elite Planning for World*

\* Département de science politique, Université du Québec, Montréal.

arrimer les revendications démocratiques et les attentes redistributives auprès des régimes capitalistes occidentaux de l'époque, afin d'assurer un nouveau mode de gestion de l'ordre social.

Le lourd héritage laissé par l'économie internationale d'endettement des années 70 explique le rôle prépondérant des institutions de financement multilatérales (FMI et Groupe de la Banque mondiale) et leur intervention croissante dans la détermination des politiques des pays endettés. Cependant, à la fin des années 80, après une décennie de stratégies de libéralisation qui visaient la relance des économies des pays sous ajustement structurel, les performances mitigées de celles-ci provoqueront une réflexion qui cherchera à mieux ancrer et légitimer des interventions devenues de plus en plus multiformes et complexes.

Les solutions proposées par la Banque mondiale, qui assumera le rôle de leadership dans le domaine des réformes institutionnelles, seront formulées dans *Governance and Development* (1992) et *Governance. The World Bank's Perspective* (1994), puis reformulées dans le *Rapport sur le développement dans le monde* de 1997, intitulé : « *L'Etat dans un monde en mutation* ».

Les préoccupations de la Banque mondiale pour les questions de réformes institutionnelles de l'Etat et, de manière plus générale, pour la “bonne gouvernance” vont survenir à un moment précis. Elles semblent être une reconnaissance non seulement que le processus “d'ajustement” demandé aux pays endettés, devenu synonyme de “développement”, est un processus éminemment politique, mais aussi que le contrôle de ce processus échappe aux bailleurs de fonds. A cet égard :

- les conditionnalités de plus en plus lourdes et multiformes imposées aux pays endettés sont reconnues comme politiquement et techniquement ingérables ;
- les politiques de déséatisation commencent à révéler leurs limites et à être désavouées du moins sous leur forme initiale<sup>1</sup>.

*Management*, Black Rose Books, Montréal, 1980. Voir en particulier WOLFE (Alan), « Capitalism Shows its Face: Giving up on Democracy », pp. 295-307.

<sup>1</sup> Voir à ce propos l'intervention de Edward V.K. JAYCOX à l'époque Vice Président Afrique de la

Comme cela a déjà été noté, les formes de retrait de l'Etat introduites avec les politiques d'ajustement au cours des années 80, devenaient de plus en plus un obstacle à la relance économique et à la création de bases de légitimité pour les réformes souhaitées<sup>2</sup>.

Que recouvre le concept de “gouvernance” ? Si l'on peut parler de diverses définitions et si les contenus de la “gouvernance” peuvent varier, on peut cependant ramener la problématique autour d'un certain nombre de thèmes que l'on retrouve dans le document de 1992 de la Banque mondiale :

- la gestion du secteur public ;
- la responsabilisation ;
- l'Etat de droit (“rule of law”), c'est-à-dire, le cadre juridique du développement ;
- et enfin, l'information et la transparence.

Telle que formulée par la Banque, la problématique soulève de nombreux questionnements notamment en ce qui a trait à son biais culturel et idéologique, la non prise en compte de la diversité des expériences historiques et enfin, la centralité du paradigme libéral-pluraliste au cœur de cette formulation particulière<sup>3</sup>.

Cette approche de la Banque se situe dans une tradition très précise, selon Mick Moore : celle d'une vision minimaliste et même méfiante concernant l'intervention de l'Etat. L'auteur associe cette perspective à un courant britannique et américain qui

Banque mondiale lors de la African-American Institute Conference « African Capacity Building: Effective and Enduring Partnerships », le 20 mai 1993, Reston, Virginia. *Governance and Development*, Banque mondiale, Wahington, D.C., 1992, p. 1.

<sup>2</sup> BIERSTEKER (Thomas J.), 1990, « Reducing the Role of the State in the Economy: A Conceptual Exploration of I.M.F. and World Bank Prescriptions », in *International Studies Quarterly*, Vol. 34, pp. 477-492. Voir aussi BIERSTEKER (Thomas J.), 1992, « The “triumph” of neoclassical economics in the developing world: policy convergence and bases of governance in the international economic order », dans ROSENAU (James N.) et CZEMPIEL (Ernst-Otto), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 102-131.

<sup>3</sup> MOORE (Mick), « Declining to Learn from the East ? The World Bank on “Governance and Development” » dans *I.D.S. Bulletin*, Vol. 24, n° 1, 1993, pp. 39-49.

se démarque même des autres traditions occidentales, plus "étatistes" ou interventionnistes de l'Europe continentale.

« *Gouvernance est très clairement un produit idéologique qui reflète la doctrine socio-politique anglo-américaine libérale / pluraliste qui domine actuellement* » (trad. B. C.)<sup>1</sup>.

Au-delà du biais culturel et idéologique marqué du document et de la non prise en compte de la diversité des expériences historiques, le paradigme "libéral-pluraliste", (qui postule que le citoyen se comportera mieux envers l'Etat si celui-ci arrête de l'exploiter et de le tyranniser) qui se trouve au coeur de *Governance and Development*, a très peu à dire sur la construction et la reproduction des bases du pouvoir ou de l'ordre politique — un point important dans la mise en oeuvre des politiques d'ajustement et de redressement préconisées par la même institution.

Ce qui nous amène à nous pencher plus spécifiquement sur la conceptualisation de l'Etat, de son rôle, de son évolution, de son fonctionnement et sur la conceptualisation du rapport Etat-marché.

### **La reconceptualisation de l'Etat, de son rôle redistributif et l'émergence de nouveaux cadres normatifs dans le domaine social**

Concernant la conceptualisation de l'Etat, le rapport *Governance and Development* avance une conception instrumentaliste et fonctionnaliste de l'Etat qui presuppose une finalité : promouvoir une certaine forme de développement et, qui plus est, prescrire les moyens pour l'atteindre. Ainsi le rapport est en mesure de préciser l'évolution et le fonctionnement attendus d'un Etat.

Selon les sources sur lesquelles s'appuie le Rapport, il y aurait une corrélation entre la création et la consolidation d'institutions efficaces (instances gouvernementales et publiques), le renforcement des droits à la propriété et le bon fonctionnement du marché. Les principes de bonne gestion applicables

aux entreprises le sont également à la gestion de la chose publique.

Ceci nous amène au cœur du problème : la conceptualisation des rapports Etat-marché. Tenant compte des erreurs des années 70, le Rapport présente une vision non-interventionniste et minimaliste du rôle de l'Etat.

Cette conceptualisation découle du paradigme économique néoclassique qui est à l'origine et qui a influencé beaucoup la réflexion et les stratégies de la Banque mondiale depuis le début des années 80. En gros, cette vision voit les marchés et le secteur privé d'une part, et les Etats d'autre part, comme des entités qui se concurrencent pour occuper les mêmes sphères d'activités économiques. Ainsi, le retrait de l'Etat permettrait aux forces du marché d'agir plus librement afin d'égaliser l'offre et la demande, de manière à envoyer des signaux appropriés au secteur privé, afin qu'il puisse prendre de façon optimale des décisions de production et d'investissement. Non seulement trouve-t-on l'idée que la concurrence entre la sphère étatique et sphère du marché est à éviter et que la sphère privée ne doit pas être subordonnée à la sphère publique, mais aussi l'idée que le bon fonctionnement de l'Etat doit être calqué sur celui du marché.

Ainsi le bon fonctionnement de l'Etat est-il assimilé à une question de bonne gestion technique des ressources publiques. A cet égard la mesure de l'absence de bonne gouvernance est formulée en termes de pertes économiques<sup>2</sup>. Car dans des situations où la gouvernance fait défaut, ceci peut créer un environnement hostile au développement.

La conception essentiellement fonctionnaliste et instrumentaliste de l'Etat présente dans le Rapport mène à l'idée problématique que des changements organisationnels, de nature technique, amèneront par eux-mêmes une amélioration de "l'efficacité" : d'où l'accent sur la gestion du secteur public, sur la responsabilisation, sur le cadre juridique du développement, sur l'information et la transparence. La question qui se pose à partir de cette perspective fonctionnaliste est évidemment "governance" et "capacity building" pour faire quoi ? Question sur laquelle nous reviendrons un peu plus loin après avoir regardé de plus près les éléments sur lesquels

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 41.

<sup>2</sup> *Governance and Development*, Banque mondiale, Washington D. C., 1992, p. 9.

repose le projet de gouvernance présenté par la Banque mondiale en 1992, notamment en ce qui concerne la construction de la légitimité politique pour les programmes de réformes économiques.

Faisant suite aux politiques de "désétatisation" notamment dans le domaine économique, le paradigme de la gouvernance fournit le cadre indispensable pour déterminer les termes et les paramètres à l'intérieur desquels devront se dérouler les débats sur ce sujet et surtout pour en tracer les limites. Car vers la fin des années 80, plus la Banque mondiale prenait la responsabilité des mesures globales, plus elle s'exposait aux critiques qui s'élevaient contre le cadre répressif à l'intérieur duquel ces mesures devaient être introduites.

C'est précisément dans le même sens, pour mitiger les conséquences sociales les plus criantes des mesures déflationnistes que les différentes générations des « dimensions sociales de l'ajustement » (DSA) seront introduites à partir de 1987. Dans la mesure où les Plans d'Ajustement Structurels (PAS) cherchent à construire sur le plan interne un ensemble de relations économiques et sociales répondant aux critères internationaux en matière de productivité, rentabilité du capital et compétitivité, ces mesures procèdent à une redistribution directe des revenus : « Elles affectent nécessairement la situation de certaines catégories sociales par rapport à d'autres »<sup>1</sup>.

Introduites comme un ajout à la stratégie de croissance contenue dans les PAS, les DSA représentent plus une justification des PAS qu'une remise en cause d'ordre conceptuel. Ainsi les DSA masquent le problème de fond : la conceptualisation du problème de la lutte contre la pauvreté. Dans la mesure où la pauvreté renvoie au mode particulier de régulation sociale, il s'agit en fait d'un problème de lutte pour la redistribution du pouvoir et donc d'un problème éminemment politique.

En présentant le concept de gouvernance et les réformes institutionnelles qui l'accompagnent sous un angle technique, comme l'illustre le terme "capacity building", on évite que soit posée la question du contrôle sur le processus de

développement : qui le contrôle ? et en faveur de quels intérêts ? Dans ce sens les "dimensions sociales de l'ajustement" peuvent aussi être vues comme une tentative d'assurer que le problème de la pauvreté ne sera pas posé en termes politiques.

Parallèlement à l'introduction de programmes dits de DSA et à l'élaboration d'une réflexion sur "ajustement et équité" au sein de la Banque mondiale et dans des organismes tels que l'OCDE, on voit se développer notamment à la Banque mondiale, un discours qui pose le caractère primordial des débats internes, nationaux, sur les politiques économiques de redressement. Cependant, l'expérience suggère que bien des paramètres concernant de tels débats sont prédéterminés, laissant peu d'éléments à débattre. Faisant référence au Nigeria, Beckman rappelle que le fait de permettre des débats publics ne transforme pas un régime autoritaire en un régime démocratique<sup>2</sup>.

C'est dans ce contexte qu'il faut résister certains autres aspects du libéralisme politique de la Banque mondiale et notamment la préoccupation pour le respect des droits de la personne et l'exigence d'une plus grande transparence dans la conduite des affaires publiques.

Bien qu'il soit effectivement question de droits de la personne dans les discussions sur la gouvernance, le contexte dans lequel cette question est soulevée et la non prise en compte de ses dimensions politiques, font en sorte que sa portée est délimitée d'avance. Ainsi, l'accent est mis sur la notion de "rule of law" (l'Etat de droit) interprétée, sinon exclusivement ramenée, à la protection des droits de propriété, nationaux et internationaux :

*« Les institutions efficaces apparaissent quand existent des incitations endogènes pour créer et établir des droits de propriété, définis au sens le plus large »<sup>3</sup>.*

<sup>2</sup> BECKMAN (Björn), 1992, « Empowerment or Repression ? The World Bank and the Politics of African Adjustment », in *Authoritarianism, Democracy and Adjustment. The Politics of Economic Reform in Africa*, ss la dir. de GIBBON (P.), BANGURA (Y.), OFSTAD (A.), Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala, p. 93.

<sup>3</sup> Banque mondiale, *Governance and Development*, 1992, *op. cit.*, p. 7, (traduction de la rédaction).

La nécessité d'un « cadre légal pour le développement » qui est explicitée par la Banque mondiale reste largement formelle et se limite aux processus de formulation et d'application des règles. Cinq domaines jugés critiques sont considérés :

- les règles doivent être connues d'avance ;
- les règles doivent être effectivement appliquées ;
- il doit exister des mécanismes pour les faire appliquer ;
- les conflits doivent être résolus à partir de décisions de la part d'une instance juridique indépendante, et ces décisions sont considérées « comme contraignantes » ;
- il doit exister des procédures pour amender les règles<sup>1</sup>.

Le Rapport 1997 véhicule non seulement une notion très particulière de l'Etat, de son rôle, de son évolution souhaitable, de son bon fonctionnement, mais aussi une conceptualisation précise des rapports Etat-marché<sup>2</sup>. Sans pouvoir traiter ce vaste sujet en détail, nous dégagerons quelques grandes lignes concernant chacun de ces points.

Pour ce qui est de son rôle, la mission première de l'Etat est la création des bases institutionnelles nécessaires au marché. Ainsi, il s'agit d'une notion non seulement fonctionnaliste, mais instrumentaliste de l'Etat qui présuppose une finalité, qui sera elle aussi bien définie, tout comme la prescription des moyens pour l'atteindre. De plus, le Rapport prévoit que les arrangements institutionnels évolueront et deviendront plus complexes avec la maturation de l'économie et à mesure que les pays seront de plus en plus intégrés au marché mondial.

Selon le même document, il y aurait une correspondance entre la création et la consolidation d'institutions efficaces (instances gouvernementales et publiques), le renforcement des droits de propriété — car il s'agit bien de cela lorsqu'il est question de la mise en place des bases d'un régime de droit, la

tâche première de l'Etat selon le Rapport — et le bon fonctionnement du marché. Les principes de bonne gestion applicables aux entreprises le sont également à la gestion de la chose publique dont la finalité première est de promouvoir celles-ci. Cette hypothèse est lourde de conséquences. Sur le plan conceptuel, elle sert de justification à l'élaboration de tout un corpus sur l'Etat contenu dans ce Rapport, qui illustre l'application de méthodes économiques à l'étude du champ politique. Sur le plan prescriptif, elle nous amène au cœur de l'enjeu central : la conceptualisation des rapports Etat-marché.

Comme nous l'avons noté, cette conceptualisation est en large mesure le reflet du paradigme qui est à l'origine de la réflexion de la Banque depuis le début des années 80 sur les programmes d'ajustement structurel. Dans cette perspective, le retrait de l'Etat à la fois de ses fonctions de propriétaire d'industries, d'institutions financières, et d'agences de commercialisation, et de ses fonctions de régulation du commerce, de l'industrie, du crédit agricole et de l'investissement étranger, permettrait aux forces du marché d'agir plus librement afin d'égaliser l'offre et la demande, de manière à envoyer des signaux appropriés au secteur privé, afin qu'il puisse prendre de façon optimale des décisions de production et d'investissement. Les arguments économiques qui sous-tendent cette position mettent en avant l'échec passé de l'Etat à créer un système approprié d'incitations afin que l'économie puisse fonctionner efficacement. C'est à partir de cette perception que l'on peut comprendre la deuxième fonction de l'Etat mentionnée ci-dessus : application de politiques ne créant pas de distorsions. Par le passé, ceci a impliqué l'introduction de mesures correctives telles que des privatisations et des politiques très importantes de déréglementation, recommandées à partir de la conviction que le libre fonctionnement du marché serait propice à une utilisation plus efficace des ressources rares, notamment dans les pays pauvres<sup>3</sup>.

La conceptualisation essentiellement fonctionnaliste et instrumentaliste de l'Etat présente dans le Rapport mène à l'idée problématique que des

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>2</sup> Voir, entre autres, CAMPBELL, (Bonnie), 1997, « Reconceptualisation de l'État au Sud. Participation démocratique ou managérialisme populiste » dans *Mondialisation des échanges et fonctions de l'État*, sous la direction de CRÉPEAU (François), Les Etablissements Bruylant, Bruxelles, pp. 163-231.

<sup>3</sup> MOSLEY (Paul), HARRIGAN (Jane) et TOYE (John), 1991, « Aid and Power. The World Bank and policy-based lending », Vol.1, *Analysis and policy proposals*, London, Routledge. Concernant l'émergence et l'impact de la pensée néo-libérale sur la Banque mondiale, voir en particulier chapitre 1, pp. 3-26.

changements organisationnels, de nature technique, amèneront par eux-mêmes une amélioration de "l'efficacité" (d'où l'accent sur l'adaptation et l'accroissement de la capacité d'action de l'Etat). La question déjà posée concernant les documents de la Banque mondiale sur la gouvernance de 1992 et 1994 et qui se repose tout au long de ce Rapport est évidemment : plus efficace pour faire quoi ?

Dans le Rapport 1997, la Banque mondiale prétend renouveler sa position concernant la répartition appropriée des tâches entre le marché et l'Etat. Mais s'agit-il réellement d'une "volte-face étonnante" par rapport au modèle de développement que la Banque mondiale cherche à promouvoir ? Il s'agit plus exactement de rendre le "market-oriented model" plus efficace et surtout politiquement plus stable. A preuve, on peut citer la surprenante enquête spéciale menée aux fins du document dans le but de valider les tâches fondamentales ("core functions") qui, selon le Rapport reviennent à l'Etat. Cette enquête n'a pas été menée auprès des organisations communautaires, ni des organisations professionnelles de la santé, de l'éducation ou de la culture, des travailleurs des secteurs public et privé, des sans-emploi, ni des élus, pour ne mentionner que ceux-ci, mais auprès de 3 700 entreprises des secteurs structurés et non structurés de 69 pays afin de savoir si « l'Etat s'acquitte médiocrement de missions aussi essentielles que l'ordre public, la protection de la propriété et l'application des règles et des politiques de façon générale ». Clairement, la conclusion retenue de cette enquête, sous prétexte que dans certaines régions « les bases institutionnelles nécessaires au développement du marché n'existent pas », est présentée pour légitimer des prescriptions en faveur d'une conception instrumentaliste de l'Etat comme promoteur, avant toute autre fonction, d'une certaine forme de croissance économique.

Si l'on peut certes parler de continuité du "modèle" néoclassique dans l'approche de la Banque, quelque chose a cependant changé : la nécessité de mieux stabiliser socialement et de légitimer politiquement ce modèle. Alors que dans les années 80 les protagonistes véhiculant une conception néolibérale du rôle de l'Etat, qu'ils soient "hard" ou "softliners" sur les questions d'équité sociale, se ralliaient autour d'un certain consensus pour ce qui est des politiques économiques et de la nécessité du retrait de l'Etat, l'introduction prolongée

des mesures économiques a entraîné des conséquences telles sur le plan social et politique, qu'il était devenu nécessaire de réagir à la nouvelle situation en stabilisant le modèle. En d'autres termes, plus la Banque mondiale prenait la responsabilité de mesures globales, plus elle s'exposait aux critiques qui s'élevaient contre les inégalités croissantes et contre le cadre répressif à l'intérieur duquel ces mesures devaient être introduites. A cet égard, et faisant suite aux mesures de "désétatisation" desquelles la Banque se distanciera de plus en plus au début des années 90, le Rapport 1997 fournit le cadre indispensable pour déterminer les termes et les paramètres à l'intérieur desquels devront se dérouler les débats sur le rôle de l'Etat et surtout, pour en tracer les limites.

Toutefois, ceux qui cherchent dans le Rapport une analyse sur la mission sociale de l'Etat, pourtant reconnue comme un élément indispensable à la construction et à la reproduction des bases du pouvoir, de l'ordre public et de la cohésion sociale et nationale, chercheront en vain. Ils y trouveront autre chose. L'inclusion d'un chapitre intitulé "Mettre en place des bases économiques et sociales" répond visiblement plus à des préoccupations de conserver une stabilité politique<sup>1</sup> et sociale comme condition nécessaire à l'investissement, qu'à des préoccupations de justice sociale et d'équité qui reposent sur l'existence de droits sociaux et économiques.

Dans ce contexte, la Banque mondiale s'intéresse à la question de l'équité sociale, sous les aspects suivants :

– Le rôle redistributif de l'Etat se situe de manière distincte, en marge, en position secondaire et même subordonnée à la fonction principale qui est sans conteste la promotion du secteur privé.

– Le rôle redistributif de l'Etat est perçu comme étant conditionnel à sa capacité d'action. Une

<sup>1</sup> Dans une conférence où il décrivait la situation socio-économique de la Jamaïque comme étant catastrophique, l'économiste Norman GIRVAN du Consortium Graduate School of Social Studies, University of the West Indies, Jamaïca, présenta la classe dominante de la Jamaïque — pays qui a une longue et profonde expérience d'ajustement structurel — comme étant : « dans une large mesure, le produit direct de la libéralisation financière qui a accompagné le processus d'ajustement structurel. » Conférence "Reclaiming Democracy", Université Concordia, Montréal, le 17 octobre 1998.

progression des types d'intervention est recommandée en fonction de la manière dont un Etat se montre en mesure de s'acquitter d'abord de ses fonctions économiques de base.

Pourquoi la Banque mondiale s'intéresse-t-elle à l'équité sociale ? Il est évidemment hors de la portée du chercheur et probablement sans grand intérêt de spéculer sur les "motivations" ou la sincérité des individus (environ 6 000 personnes) qui œuvrent à l'intérieur d'un organisme aussi complexe que la Banque mondiale. Ce que nous sommes en mesure de faire et qui paraît beaucoup plus porteur, c'est d'examiner la manière dont certains documents produits par l'institution expliquent l'importance de la question de "l'équité". Dans le *World Bank Policy and Research Bulletin*<sup>1</sup> qui a paru quelques mois seulement après le Rapport sur le Développement dans le Monde 1997, et suite à la tenue d'un séminaire organisé l'été de 1997 par la Banque mondiale et la Mac Arthur Foundation, on souligne explicitement quatre manières dont l'inégalité sociale retarde ou entrave la performance économique d'un pays.

« Premièrement, l'inégalité est généralement associée à plus d'instabilité politique, ce qui décourage l'investissement.

« Deuxièmement, l'inégalité peut réduire la capacité de groupes sociaux d'arriver à des compromis mutuellement acceptables.

« Troisièmement, l'inégalité peut décourager l'émergence de normes qui contribuent à promouvoir l'efficacité, telle la confiance et une prédisposition à l'engagement.

« Enfin, l'inégalité peut limiter l'efficacité des mécanismes d'incitation ("effectiveness of incentive devices") tels que la modification du niveau des prix ou des amendes (sanctions) »<sup>2</sup>.

Puisqu'il est proposé que la bonne performance de l'économie et, plus récemment<sup>3</sup>, sa relance ainsi

que la prévention de nouvelles crises dépendent de la prise en compte de la question de l'inégalité sociale, il est important de considérer les nouveaux principes et normes qui doivent guider les stratégies économiques de la Banque mondiale dans ce domaine.

La question ici est de savoir s'il s'agit de réformes qui donneront lieu à l'émergence de nouveaux cadres normatifs ou simplement une autre étape dans l'actualisation des anciens.

S'il a été possible dans ce qui précède d'illustrer la perspective instrumentaliste des travaux de la Banque mondiale lorsque ceux-ci abordent la question d'équité ou de redistribution — l'équité étant perçue comme condition d'une bonne performance économique et fonction de celle-ci, plutôt que reflétant des valeurs intrinsèques au centre des stratégies de croissance de cette institution — il importe de préciser les prémisses qui expliquent une telle approche et les nouveaux cadres normatifs qui en résultent.

Il est possible de faire ressortir une redéfinition d'un certain nombre de normes entourant notamment, la notion d'équité. Les tendances actuelles impliquent non seulement un déplacement important des lieux de production des nouveaux cadres normatifs, mais aussi une redéfinition majeure des normes sociales et politiques et des stratégies d'intervention subséquentes, lesquelles ne semblent pas avoir reçu l'attention qu'elles méritent<sup>4</sup>:

— Loin de représenter une finalité qui reposeraient sur une notion du "bien commun" ou du bien public, l'équité sociale n'est pas perçue comme un objectif en soi, — encore moins un droit — mais plutôt comme un moyen pour atteindre un projet économique précis : l'amélioration des performances et de l'efficacité du secteur privé ainsi que le maintien de la confiance des investisseurs.

<sup>1</sup> Banque mondiale, 1997, *World Bank Policy and Research Bulletin*, « Emerging issues in development economics », Washington, Volume 8, n° 4, octobre-décembre 1997.

<sup>2</sup> *ibid.*, p. 3, (trad. B. C.)

<sup>3</sup> STIGLITZ (Joseph), « Responding to Economic Crises : Policy Alternatives for Equitable Recovery and Development », présenté lors de la conférence « Recovery from Financial Crisis. Macroeconomic Policy Alternatives for Socially Equitable Development » organisée par l'Institut Nord-Sud, dans

le cadre de la réunion des Ministres des Finances des pays du Commonwealth, Ottawa, le 29 septembre, 1998. Miméo, p. 3.

<sup>4</sup> Voir CAMPBELL (Bonnie), « New Rules of the Game : The World Bank's Role in the Construction of New Normative Frameworks for States, Markets and Social Exclusion » in *Canadian Journal of Development Studies*, Ottawa, vol. XXI, n° 1, 2000, pp. 7-30.

– D'une fonction de bien-être ("social welfare function"), le concept de justice sociale a évolué chez les économistes du développement vers celui de besoins essentiels ("basic needs"). Mais la Banque mondiale met l'accent sur la notion d'opportunités :

*« La justice sociale ne devrait pas tant être évaluée en termes d'égalité des résultats qu'en termes d'égalité des opportunités ». (trad. B. C.).*

– L'équité et la justice sociale émergent donc à la marge d'un projet dont l'objectif est l'efficacité des arrangements institutionnels et des règles du jeu, établis pour assurer le bon fonctionnement des forces du marché et de l'entreprise privée. La tendance à la transnationalisation des règles et des normes apparaît non seulement comme un déplacement des lieux de la production de normes mais aussi comme une redéfinition des frontières entre le public et le privé<sup>1</sup>.

Toutefois, en contraste avec les règles qui résultent des négociations commerciales de l'OMC ou des accords sur les conditionnalités négociées par de nombreux pays avec la Banque mondiale ou le FMI dont les termes sont obligatoires et contraignants, il n'y a aucune norme minimale concernant l'équité ou la justice sociale — et cela, malgré de très nombreux textes et déclarations dans ces domaines suite aux nombreux sommets (notamment le Sommet de Copenhague de 1995) qui attiraient l'attention sur ce que certains appelleront, par manque de perspicacité suite à une regrettable fragmentation et instrumentalisation des enjeux, des "nouvelles générations de droits"<sup>2</sup>.

– La priorité est aux réformes institutionnelles avant d'entreprendre des dépenses sociales.

La position qui émane des secteurs spécialisés de la Banque mondiale dans ce domaine, est claire sur ce point :

*« Tandis que le critère de qualité des dépenses, qu'elles soient publiques ou privées, doit commander les services sociaux de base, une polarisation sur les niveaux de dépenses publiques afin d'améliorer les conditions sociales est une erreur, et il sera souvent plus important de mettre la priorité sur les réformes des politiques et les réformes institutionnelles nécessaires au bon fonctionnement des secteurs sociaux »<sup>3</sup>. (trad. B. C.).*

La reconnaissance du rôle des programmes sociaux comme étant utiles à la construction de bases démocratiques et de stabilité sociale dans le but d'assurer le succès des réformes de manière plus générale est révélatrice du maintien de la place subordonnée de l'équité sociale par rapport à la création d'un environnement favorable à l'entreprise privée. Elle est révélatrice également d'une conception très particulière du fonctionnement des processus politiques et plus spécifiquement d'une interprétation particulière des processus démocratiques.

### **La reconceptualisation du rôle de l'Etat et des espaces politiques par l'instauration de la gouvernance décentralisée.**

Si à la fin des années 80 un effort concerté de réflexion a émergé autour de la "faisabilité politique", au début des années 90, le projet de reconceptualisation de l'Etat a été systématisé et approfondi notamment dans les travaux de 1992 et 1994 de la Banque mondiale sur la "Gouvernance". Dans ces travaux il n'est plus question simplement d'un "empowerment" (accroissement des compétences) mais de l'accès et surtout de la

<sup>1</sup> DEBLOCK (Christian) et BRUNELLE (Dorval), « Globalisation et nouveaux cadres normatifs. Le cas de l'Accord multilatéral sur l'investissement », dans *Géographie, économie, société*, vol 1, n° 1, 1999, pp. 12-13.

<sup>2</sup> CAMPBELL (Bonnie), 1998, « Les enjeux de la globalisation. Cinquante ans après la déclaration universelle de 1948 », dans *Le Courrier de l'UNESCO*, octobre, pp. 24-27.

<sup>3</sup> DEMERY (Lionel) et WALTON (Michael), 1997, « Are Poverty and Social Targets for the 21<sup>st</sup> Century Attainable ? », texte préparé pour le DAC/Development Centre Seminar de l'Organisation de Coopération et de Développement économiques sur « Key Elements in Poverty Reduction Strategies », OCDE, Paris, 4-5 décembre 1997, p. 26. Michael Walton est *Principal Economist* et Directeur de la section "Poverty Reduction" de la Banque mondiale.

“participation” au pouvoir. En 1997, dans le Rapport sur le développement dans le monde, on voit se prolonger cette même réflexion sur la construction de légitimité politique en faveur des réformes proposées. Ainsi, peut-on lire :

*« Il apparaît de plus en plus clairement que les programmes publics donnent de meilleurs résultats lorsqu'ils sont exécutés avec la participation des futurs bénéficiaires et lorsqu'ils exploitent le potentiel associatif de la collectivité. Cela facilite leur exécution, se traduit par des résultats plus durables et permet une meilleure information en retour ». (p. 11).*

Avec la parution du Rapport sur le Développement dans le Monde 1999-2000 “Le développement au seuil du 21<sup>ème</sup> siècle”, le terrain des prescriptions et des débats s’élargit pour englober les deux aspects de la “gouvernance” que le document de la Banque mondiale de 1992 définissait explicitement comme hors de son champ. A cette époque et conformément à son rôle de banque, l’institution concevait son mandat en ce qui concerne la “gouvernance” comme résidant essentiellement dans les domaines qui touchent directement la gestion économique et les politiques économiques ou, dans ses propres termes : « les processus par lesquels l’autorité est exercée dans la gestion des ressources économiques et sociales d’un pays ». Les terrains sur lesquels elle s’abstiendrait d’intervenir étaient les suivants :

- la forme d’un régime politique ;
- la capacité d’un gouvernement de concevoir, de formuler et de mettre en oeuvre des politiques et de façon générale de mener les fonctions du gouvernement.

Le titre du Chapitre 5 du Rapport de 1999-2000, “La décentralisation : repenser l’Etat” est en soi éloquent sur l’évolution qui s’est produite. Les propos contenus dans ce document sont des plus significatifs car, sous une argumentation formulée en termes de bonne gestion administrative et fiscale, on y retrouve un plaidoyer pour un processus de décentralisation impliquant des formes très

spécifiques de régime politique qui renvoient à une conceptualisation particulière du politique, du pluralisme libéral, de la participation, et enfin de la démocratie.

Dans la section qui précise les procédures souhaitables, il devient clair que ce sont des considérations de type fiscal et budgétaire qui devront prévaloir pour déterminer quelles structures devront être retenues.

Ainsi, le fondement de la réflexion concernant les choix des structures, des fonctions et des ressources des gouvernements sous-nationaux est formulé en termes d’allocation efficace des ressources.

Ainsi, le rôle du gouvernement central est formulé en termes de « responsabilité pour la stabilité du système financier» et non pas, avant tout en termes de responsabilité du bien-être de ses citoyens.

Cette perspective repose sur une notion du champ politique comme lieu de gestion des ressources et non pas comme lieu d'accès au pouvoir et aux processus de prise de décision pour élaborer ou déterminer un projet de société. Nous sommes très loin de la notion du “politique” comme l’entendait Oresme (v. 1370) : qui concerne les gouvernements des hommes entre eux, la chose publique. Les membres d’une société ne sont plus perçus avant tout comme des acteurs et sujets politiques, comme électeurs ou citoyens mais plutôt comme des “clients”. Ceci comporte des implications de la première importance comme nous le verrons maintenant, qui ne semblent pas avoir reçu toute l’attention qu’elles méritent.

Les enjeux politiques soulevés par la proposition de “gouvernance décentralisée”, présentée sous un angle essentiellement technique, en termes de bonne gestion et d’efficacité de la répartition des ressources et comme moyen pour promouvoir la stabilité politique sont en réalité considérables.

Comme on peut le voir, la proposition est en fait de nature éminemment politique dans la mesure où les réformes introduisant la dévolution des pouvoirs affecteront la répartition des pouvoirs et la définition même de l'espace politique de diverses manières, dont les suivantes :

- en modifiant le partage des juridictions entre les différents niveaux de gouvernement ;

– en redéfinissant les structures, rôles et fonctions des gouvernements sous-nationaux, ainsi que les ressources qui devront leur être attribuées ;

– en modifiant les codes électoraux, procédures d'imputabilité et autres modalités ou les institutions qui rendent les élus responsables devant leur électorat.

Ainsi, la proposition de “gouvernance décentralisée” mise en avant en termes de règles, de procédures et de création de structures et d’institutions, présentée sous un angle technique en termes d’efficacité de la gestion des ressources, véhicule une notion du champ “politique” et de la nature souhaitable de la participation politique qui a des implications telles que ce projet mérite qu’on le considère des plus attentivement.

Nous résumerons notre propos autour de la conceptualisation particulière du champ politique, de la notion de groupes d’intérêts et de leur place dans l’espace politique.

Tout d’abord notons que l’application de la méthode économique à l’étude du champ politique amène les auteurs du Rapport à considérer le champ politique comme un marché. Ainsi, la décentralisation est présentée comme un outil permettant, notamment dans des situations conflictuelles, d’apporter :

« ...un mécanisme institutionnel pour amener les groupes opposés à un processus de négociations formalisées et encadrées par des règles », (p. 107) (trad. de la rédaction).

Aussi :

« la décentralisation peut créer une concurrence entre les gouvernements locaux pour mieux satisfaire les besoins des citoyens », (p. 108) (trad. de la rédaction).

Cependant, la notion de “groupes d’intérêts” qui est au cœur du pluralisme libéral, — dans la mesure où c’est la liberté de l’action et la compétition entre groupes d’intérêts qui est à la base de l’idéal participatif — semble avoir été redéfinie et singulièrement rétrécie par la notion de gouvernance

décentralisée, pour s’apparenter à une conceptualisation administrative particulière.

La solution proposée est donc de faire correspondre le champ d’action des groupes d’intérêts aux paramètres géographiques en fonction des paliers de gouvernement :

« *La taille des circonscriptions électORALES peut influencer le résultat d'une élection. Désigner les membres des conseils électORAUX selon les quartiers ou le voisinage plutôt que largement, assure que tous les groupes d'intérêts définis géographiquement auront des sièges dans les conseils locaux* », (p. 121) (trad. de la rédaction).

La mise en avant du concept de “gouvernance décentralisée” signale une étape importante dans l’évolution des politiques et des stratégies des institutions de Bretton Woods et implique une redéfinition des conditions propices à la stabilisation sociale et politique des régimes politiques où interviennent ces organismes.

Premièrement, le concept de “gouvernance décentralisée” se veut un concept universel et technique, et véhicule de ce fait une conception de l’Etat qui fait abstraction des processus de régulation politique, sociale et culturelle spécifiques aux trajectoires historiques précises de chacun des pays. De plus, il s’agit d’une conception de l’Etat qui fait abstraction de l’existence de nations et donc des enjeux que pourrait représenter la question du contrôle national, ou de la cohésion et de la sécurité nationale dans l’articulation des stratégies de développement d’un pays donné.

Les processus politiques sont réduits à des processus de gestion technique. Il en résulte une tentative de “dépolitisation” qui revient à nier la légitimité des objectifs politiques. Car comme J. Coussy le note :

« *L'affirmation qu'il existe des normes "indiscutables" résultant de la seule théorie économique est même la principale méthode rhétorique utilisée par les conseillers étrangers pour déposséder les Etats de ce qui fait l'essence de leur*

*pouvoir politique (à savoir la faculté de procéder à des arbitrages et des compromis en fonction d'objectifs et de rapports de force) »<sup>1</sup>.*

Deuxièmement, la mise en avant de ce concept invite à un changement de terrain permettant de réorienter les débats et à mettre de côté les discussions antérieures centrées sur le rôle des gouvernements et des marchés, qui étaient au cœur du Rapport sur le Développement dans le Monde 1997.

Visiblement, dans le but de “dépolitisier” des enjeux qui sont assurément politiques, la manière d’aborder le champ du politique se fera par une approche en termes de gestion, le véhicule étant la “gouvernance décentralisée” et le focus réorienté pour délaisser toute discussion du rôle de l’Etat, en faveur de “processes, rules, and institution building” (procédures, règles, et création d’institutions).

Troisièmement, ce qui frappe dans cette proposition de réorientation “institutionnaliste” est la tentative de définir la problématique du développement en l’absence non seulement de l’Etat, mais de toute référence à des groupes ou des mouvements sociaux.

L’une des conséquences majeures de cette réorientation est celle de la redéfinition de la notion de groupes d’intérêts dans un sens très restrictif ; cette redéfinition se démarque de la pensée traditionnelle du pluralisme libéral. En effet, si auparavant le pluralisme faisait référence à l’existence d’un champ d’interactions où une place centrale était réservée aux groupes d’intérêts, le Rapport de 1999-2000 redéfinit la notion de pluralisme dans un sens restrictif, qu’il associe avec des changements institutionnels favorisant la localisation et la décentralisation.

Bien que formulé comme moyen de bonne gestion propice à assurer une stabilité politique, la proposition de “gouvernance décentralisée” est éminemment politique et semble servir des objectifs hautement politiques, soit l’affaiblissement des Etats centraux.

Le projet de démantèlement des Etats nationaux ne pourrait être plus explicite :

« *Et, finalement, celle-ci (la décentralisation) doit comporter les étapes pour construire la capacité des gouvernements infra-nationaux à assumer leurs nouvelles responsabilités* », (p. 9).

« *Mais la mise en place de nouveaux mécanismes de régulation entre les gouvernements centraux et sous-nationaux est une tâche lente et difficile, comme l'est le transfert des moyens et des hommes du niveau central au niveau local* » (Souligné par l'auteur, trad. de la rédaction).

De telles transformations comportent des implications énormes pour ce qui est de la redéfinition des espaces de participation politique, des conditions d'accès à ces espaces, de l'accès aux services qui auparavant relevaient de l'Etat central et des capacités de défendre les droits sur lesquels reposait l'accès en tant que citoyen à des services essentiels ou publics.

L'eau, la santé, l'éducation, le transport, les routes, le téléphone, l'électricité, le logement, l'utilisation des sols, l'exploitation des ressources naturelles et la protection de l'environnement... autant de domaines auxquels les nouvelles règles et procédures de la “gouvernance décentralisée” impliquent de nouveaux cadres juridiques, transformant ainsi de manière majeure les conditions d'accès et les possibilités de défense des droits qui garantissaient ces services, et rendaient la protection de ces droits une obligation.

Finalement le Rapport sur le développement de l’année 1997 pose d’une manière plus aigüe que jamais la question des positions adoptées par les Institutions de Bretton-Woods. Le Rapport de 1999-2000 renforce encore ce caractère problématique de leur vision. Les incohérences et les contradictions qui viennent de leur tentative de réduire l’analyse de processus sociaux et politiques historiquement déterminés à des questions de simples procédures administratives qui seraient de valeur universelle, renvoie immédiatement à un problème de fond :

<sup>1</sup> COUSSY (Jean), 1994, « Les ruses de l’État minimum », dans *La réinvention du capitalisme*, sous la direction de J.-F. BAYART, Karthala, Paris, p. 238.

l'impossibilité de gérer de l'extérieur les processus de réforme économique et institutionnelle et l'urgence d'ouvrir, au niveau international et dans les pays concernés, le débat sur la reconceptualisation de l'Etat et les objectifs sociaux des stratégies de développement.

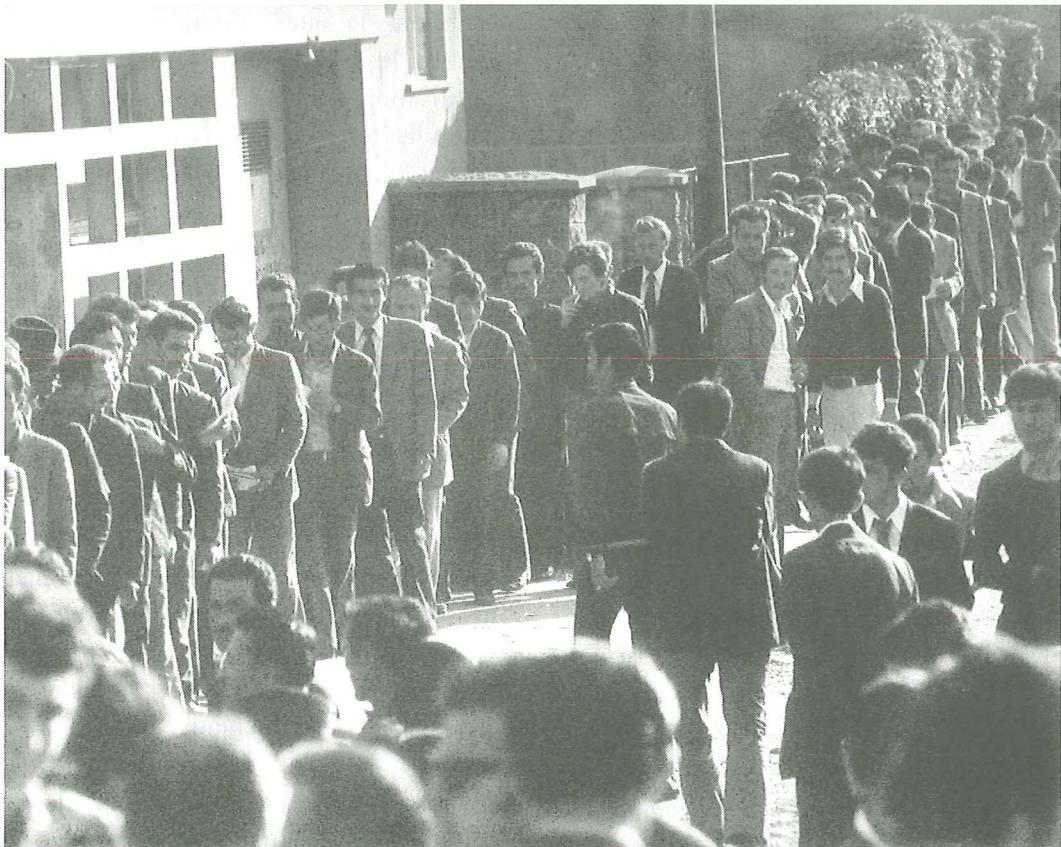
Ce débat pourra-t-il s'ouvrir ? Dans quelles enceintes ? Et pourra-t-il se développer d'une manière qui permette que les problèmes soulevés

soient réappropriés par les populations et les pays concernés ?

Ce qui est sûr, si l'on en juge par la bibliographie des Rapports qui ne contient jamais la moindre référence à une critique de la position néolibérale de la Banque, c'est que les institutions financières internationales n'ont pas encore, d'elles-mêmes, entrepris d'encourager ce débat.

Une version plus détaillée de cet article figure dans :

*Gouvernance, réformes institutionnelles et l'émergence de nouveaux cadres normatifs dans les domaines social, politique et environnemental*, CAMPBELL (Bonnie), CRÉPEAU (François), LAMARCHE (Louis), Cahiers du Centre d'études sur le droit international et la mondialisation (CEDIM), Université du Québec, Montréal, automne 2000.



Travailleurs turcs devant un bureau de recrutement en RFA, photo : Mohr, BIT.