

# LA « GOVERNANCE » :

CONCEPT MOU, POLITIQUE FERME

Annick Osmont

À la fin des années 80, le vocable de *governance* a émergé au sein de la Banque mondiale dans un entre-deux de l'action et de l'élaboration doctrinale, marqué par une série de bilans – dans l'ensemble négatifs – et de réflexions concernant la mise en place de l'ajustement structurel depuis 1980. Le lancement de ce qui est alors donné comme un concept vise à relancer une machine opérationnelle assez largement contestée, en s'attachant à traiter avec beaucoup plus de soin l'ensemble du cadre institutionnel de l'ajustement, lieu de bien des résistances à l'époque. L'enjeu était d'importance pour les économistes néo-libéraux de la Banque qui, au début des années 80, l'avaient nettement emporté sur les keynésiens : il s'agissait de mettre au compte de l'incompétence institutionnelle des États en développement les échecs constatés à peu près partout dans la mise en place des plans de réformes structurelles, macroéconomiques et sectorielles jugées indispensables à l'ouverture généralisée des marchés. Il n'était pas question de remettre en cause le modèle opérationnel. Il fallait externaliser les causes de distorsion entre le projet et une réalité dont l'opacité allait croissant. Et pour cela, il fallait puiser dans un imaginaire socio-politique un modèle de gouvernement pour offrir un cadre de fonctionnement adéquat aux marchés. Le tout sera légitimé par l'objectif renouvelé de la lutte contre la pauvreté.

Située ainsi à la fois en aval et en amont d'un processus qui ira se renforçant au fil des années, à l'interface de la réflexion et de l'action, la proposition est marquée par une très grande ambiguïté, source de confusion. Celle-ci sera encore renforcée par le fait que, dans le travail de dissémination qui a suivi le moment fondateur du lancement du « concept », il y a eu un fort accompagnement idéologique destiné à le légitimer, et surtout à légitimer le modèle opérationnel qui en a été l'application, ainsi que sa mise en œuvre.

Cela explique sans doute que l'élaboration du concept de *governance* ait fait l'objet d'une attention peut-être inégalée de la part de la Banque mondiale. On le constate dans la minutie du travail produit, dans le soin mis à sa diffusion, dans l'appui apporté à des réflexions concomitantes (celle de D.C. Martin : « *The*



Siège de la Banque mondiale à Washington DC

*cultural dimensions of Governance* », papier présenté à la conférence annuelle de la Banque sur le développement économique, d'avril 1991), ou en aval de la mise en place du modèle opérationnel (par exemple le texte de L. Frischtak, « *Governance capacity and economic reform in developing countries* », publié par la Banque (technical paper n° 254) en juin 1994. On le constate aussi dans l'appui apporté à des programmes de recherche appliquée, comme celui de R. Stren sur l'« *Urban Governance* », mis en place en 1993, sur financement de la Ford Foundation, dans le cadre de son programme « Pauvreté urbaine ».

1. Ce texte sera ensuite édité sous le titre : *Governance and development*, Ed. Banque mondiale, Washington, 1992, 61 p.

Deux prémisses importantes président à l'élaboration du concept :

– la relation causale explicitement établie entre la gestion publique – la *governance* – et la libéralisation complète de l'économie. C'est ce que souligne le président de la Banque mondiale Conable dans la préface d'un des textes fondateurs : *Managing development: the governance dimension*, rendu public le 29.8.1991<sup>1</sup>. Il y réaffirme des propositions de base, à savoir qu'« une gestion du secteur public efficace et transparente est un point crucial de l'efficacité à la fois des marchés et des interventions gouvernementales – et partant de là du développement économique ».

– la contradiction explicitement énoncée par la Banque mondiale : si elle juge que la stabilité politique et une gestion économique saine sont des pré-requis pour le développement, elle a néanmoins affirmé avec constance que, en conformité avec ses statuts, elle s'attachait à ne pas prendre en compte des considérations politiques dans ses décisions. Mais elle découvre aussi que « ce délicat équilibre a été remis en question récemment alors que la performance économique commençait à décliner dans de nombreux pays en développement »<sup>2</sup>.

Dès lors, pour mieux contrôler les politiques de réformes en évitant d'être accusée d'ingérence, la Banque mondiale invente le concept de *governance*, qui est bien consubstantiel à l'ajustement structurel, comme le souligne clairement I. Shihata : « l'intérêt croissant de la Banque mondiale pour les questions de *governance* dans les pays emprunteurs représente un dernier pas logique dans son implication croissante dans une politique de réforme à travers les prêts d'ajustement, qui ont été étendus jusqu'aux secteurs sociaux ».

Ainsi le recours à un vocable donné comme nouveau s'explique par la nécessité à peine voilée d'intervenir dans le champ politique (entendu comme le lieu du pouvoir), mais de le faire en le technicisant au maximum. Posture internationale et délicates négociations diplomatiques obligent... La nécessité de l'ajustement structurel étant toujours plus impérieuse, il faut absolument renforcer les réformes économiques sur le plan des normes, des réglementations/déréglementations, mais aussi des finances publiques, de l'administration, de la fonction publique, ce qui, de proche en proche, implique lutte contre la corruption, droit de regard sur les choix budgétaires, réorganisation des services publics, et finalement du mode de gouvernement. Mais la posture adoptée permettra aux responsables de la Banque d'être plus évasifs à propos de questions telles que la gestion démocratique, et la décentralisation.

## Quelques définitions

Le *Webster's unabridged dictionary* donne cette définition classique très englobante de la *governance*, terme jusqu'alors tombé en désuétude : « l'exercice de l'autorité, du contrôle, de la gestion, du pouvoir de

gouverner ». La Banque mondiale, dans *Managing development: the governance dimension* (1991), donne une définition modernisée et surtout plus conforme à ses objectifs : la *governance* est « la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays en vue du développement ». Il s'agit là, en fait, d'un emprunt à l'économie institutionnelle, en fort développement à l'époque aux États-Unis, pour laquelle la *governance* est le cadre institutionnel qui permet de viser une plus grande maîtrise des coûts de transaction.

Plus on se rapproche de la formulation d'un nouveau modèle d'action, plus la définition tente d'exprimer un concept opératoire. On peut ici retenir celle de R. Charlick (*senior governance expert* pour « Africa bureau democracy and governance project » de l'USAID, texte de 1991 intitulé *Governance working paper*) : « La *governance* est la gestion impartiale, transparente, des affaires publiques, à travers la création d'un système de règles acceptées comme constituant l'autorité légitime, dans le but de promouvoir et de valoriser des valeurs sociétales visées par les individus et les groupes ». À peu de choses près, il s'agit d'un modèle idéal de démocratie, qui ne dit pas son nom. L'objectif est d'appliquer au corps social des pays en développement le modèle de la « *corporate governance* ».

Le vocable et son contenu n'ont manifestement pas été appropriés d'emblée par les francophones de la Banque mondiale. En effet, dans la version française d'un rapport de 1989 sur l'Afrique (cf. *infra*), on trouve plusieurs traductions approximatives du terme, qui ont des rapports les unes avec les autres, mais qui, à l'évidence, ne sont pas interchangeables : « méthodes de gouvernement » (p. 18), « pouvoir politique de diriger les affaires d'une nation » (p. 73), « une bonne administration » (p. xii). L'extension du concept est incertaine, puisqu'on va du moins – l'administration –, au plus – le pouvoir politique –, ce qui ne peut que marquer d'une grande ambivalence la forme et le contenu opératoires de la « *governance* », et rend à notre sens très problématique la traduction française récente : *gouvernance*<sup>3</sup>.

2. Cf. Shihata I. (juriste, vice-président de la Banque à l'époque), *The World Bank in a changing world*, Ed. Martinus Nijhoff publishers, Dordrecht (Pays-Bas), 1991, 490p. Le chapitre II, « The World Bank and « governance » issues in its borrowing members », donne la doctrine officielle de la banque en la matière.

3. Ce vocable apparaît dans la version française d'un document de Mamadou Dia pour la Banque mondiale paru en 1994 sous le titre : *Pour une meilleure gouvernance comme fondement de la réforme de la fonction publique en Afrique au Sud du Sahara*. La version anglaise de 1993 est intitulée : *A governance approach to civil service reform in Sub Saharian Africa*. Il semble que l'utilisation du terme gouvernance dans le contexte français date de 1994-1995.

## Good governance, l'économie politique de l'ajustement

C'est à l'occasion de discussions soulevées par l'étude de prospective à long terme concernant l'Afrique au sud du Sahara, en 1989, qu'a surgi la thématique de « *governance* », en rapport avec le développement économique. Constatant les échecs répétés de l'ajustement au cours de la décennie 80, les experts de la Banque viennent à recommander d'agir en amont, afin de fournir au développement un cadre politico-institutionnel adéquat. Le débat est activé aussi par les rapides changements politiques intervenus dans l'Europe de l'Est, l'Amérique latine, et certaines parties de l'Asie et de l'Afrique : la période est marquée par un renouveau de l'espoir démocratique, qui s'accompagne d'une réflexion sur la transformation du rôle de l'État (« moins d'État, mieux d'État », dit le président sénégalais Abdou Diouf), et se traduit par la recommandation de créer des dispositifs administratifs et réglementaires plus performants pour le développement, de donner des responsabilités plus importantes au secteur privé ; il s'agit aussi de diminuer l'implication directe du gouvernement dans la production et l'activité commerciale, et de pratiquer davantage la délégation de pouvoir du centre vers les niveaux locaux de gouvernement. C'est l'époque de l'ouverture de chantiers de décentralisation dans de nombreux pays, sans d'ailleurs beaucoup s'inquiéter de ce qu'était le niveau de centralisation antérieur.

Tout cela est associé à de difficiles réformes économiques, dans le cadre d'un ajustement global qui requiert une grande habileté des gouvernements pour dégager un consensus politique. Il est alors souligné que la Banque, par sa fonction, est étroitement impliquée dans ce vaste processus de réforme, et qu'elle est amenée à aborder de plus en plus de questions de gestion économique, y compris celles qui concernent le cadre légal, les systèmes de passation des marchés et la responsabilité financière, et qui, en fait, se situent à l'interface des sphères économique et politique. Il n'en demeure pas moins que, aux yeux de la Banque, même dans les sociétés qui ont fait un effort de plus grande ouverture vers le marché, seul l'État peut offrir deux sortes de services publics (*public goods*) : il s'agit d'une part des règles qui permettent au marché de fonctionner efficacement, et d'autre part, dans certains cas, des interventions qui corrigent les défaillances du marché. En outre, l'État doit jouer un rôle clé dans la fourniture de services tels que l'éducation, la santé, l'infrastructure essentielle, en particulier quand de tels services sont destinés aux pauvres et ne sont pas offerts par le secteur

privé. Mais, pour financer de telles dépenses, l'État a besoin de ressources, fiscales notamment, et donc d'agents pour les collecter, ce qui requiert des systèmes fondés sur la responsabilité<sup>4</sup>. Et pour que l'ensemble du dispositif fonctionne, il faut de la transparence. Tout ceci permet, au passage, de légitimer notamment la lutte contre la corruption. Donc, pour que l'administration soit plus efficace, il faut sans doute qu'elle soit plus compétente, mais aussi, et surtout, plus morale.

Du rôle de l'État dans le marché à l'éthique de gouvernement, on voit que l'extension du concept est très



Catherine Farvacque-Vilkovic, représentante de la Banque mondiale à Conakry, en Guinée, et Louis Bodin du groupe 8

ambitieuse. Cela d'autant plus que le modèle opérationnel qui en découle suppose des réformes institutionnelles en profondeur. Aucune échelle ne sera épargnée. Parce que les villes, métropoles économiques, villes portuaires et capitales administratives constituent un enjeu de plus en plus décisif pour l'économie libérale, on verra très vite s'énoncer l'« *urban governance* », conjointement avec le thème de la décentralisation.

Pour la Banque mondiale en effet, c'est bien un ensemble de règles de morale publique qui va constituer le fondement de la *governance*, et qui va délimiter le champ du politique dans la gestion. Plus précisément, dans le cas de l'Afrique, va être ainsi légitimée la lutte contre l'État patrimonial dans lequel, pour la Banque, font défaut les éléments fondamentaux que sont « la responsabilité, l'État de droit, l'honnêteté et la transparence ». Entre l'économie et le politique, la rigueur d'analyse et l'idéologie, la prescription pour l'action et la morale, la frontière devient – à dessein ? – plus que confuse.

4. Ce mot est une mauvaise traduction de l'anglais « *accountability* », qui implique l'idée de rendre compte..., mais devant quelle instance ? n'est-ce pas une manière voilée de parler de démocratie ?

Le domaine de l'économie politique de l'ajustement est bien celui dans lequel la Banque inscrit explicitement le «concept» de *governance*. Au fil des ans, la Banque reconnaît d'ailleurs publiquement que l'environnement politique est aussi important, sinon plus, que le cadre physique et institutionnel pour susciter croissance et développement; elle avoue par là même qu'elle était trop optimiste au début de l'ajustement, en ce qui concerne la possibilité de tout régler par des réformes économiques. Mais quelle est la consistance de cette économie politique de l'ajustement ?

«Pour garantir la capacité de mise en œuvre des pays emprunteurs, la *conditionnalité* s'est concentrée sur les changements institutionnels dans la gestion économique et financière, la restructuration sectorielle et les réformes de politiques sectorielles, l'augmentation de l'efficacité de gestion du secteur public». Cela veut dire: réduire le nombre des fonctionnaires, restructurer des ministères, liquider, restructurer ou vendre des entreprises publiques, privatiser des services publics. Mais on ne peut ignorer plus longtemps que ces mesures peuvent exiger d'importants changements législatifs, en particulier dans les domaines de la réglementation du travail, de l'investissement, de la taxation et d'une manière générale dans ce qui est devenu «*the enabling business environment*», c'est-à-dire la création d'un cadre favorable au développement des entreprises.

La conditionnalité a ainsi évolué de mesures macro-économiques vers des réformes détaillées affectant l'administration publique elle-même, mais parfois également le cadre législatif lui-même. Et il s'agit bien de questions qui entrent tout à fait dans la rubrique générale de «*Governance*», mais qui sont présentées comme étroitement liées à l'impératif de réussir l'ajustement: Le RAL II (*Report on adjustment lending II*, mars 1990), tout en mettant en garde la Banque contre une dérive vers le domaine politique, et en réaffirmant qu'elle doit absolument éviter tout ce qui pourrait être considéré comme une ingérence, a considéré que le coût de l'échec était trop important pour les pays emprunteurs et pour la Banque, pour qu'elle laisse ignorer la contribution que représente une meilleure compréhension de la réalité de l'économie politique de l'ajustement<sup>5</sup>. Ainsi l'ambivalence est-elle complète. En effet, dans son sens plein, «*governance*» couvre la manière selon laquelle une société est gérée et dirigée, ce qui inclut l'élaboration et l'administration de dispositions légales en matière de contrôle politique aussi bien que pour les questions économiques qui relèvent de la gestion des ressources de cette communauté. Il y a donc forcément des recouvrements entre les termes de «*governance*» et d'«économie», et plus encore entre «*governance*», «politiques» (au sens anglo-saxon de «*policies*»), et «politique».

Dès lors, pour contourner la difficulté, on ne parlera plus que de «*good governance*», car il n'est de *governance* que bonne, c'est une évidence qui devra s'impo-

ser, comme s'imposent à tous les règles du marché. Il devient non moins évident qu'un point essentiel constitue la «*good governance*»: l'existence d'un état de droit. Cela s'entend toutefois dans un sens précis, c'est-à-dire comme «un système de *règles* qui soient réellement appliquées, et d'*institutions* qui fonctionnent vraiment et assurent une application appropriée de ces règles». Ce qui n'est pas dit, c'est qu'à l'évidence ce mode d'administration ne peut pas s'installer dans n'importe quelle structure de pouvoir et de gouvernement. Mais ici, le problème est renvoyé aux responsables des États, objets de réformes qui les entraînent jusqu'à la révision de leurs fondements. Ceux-ci ont bien sûr vécu cette transformation fondamentale de leur système de gouvernement comme une ingérence.

Pour vaincre les résistances, la Banque maintient une attitude résolue. Elle affirme être en mesure, si la requête en est faite, d'aider à élaborer les politiques des gouvernements. Mais «elle est également libre de conditionner l'octroi de ses prêts à l'adoption de politiques économiques approuvées»<sup>6</sup>. Ainsi, même si l'accent mis sur les règles et les institutions ne doit pas être vu comme un cadre trop rigide, ni excessivement légaliste, le système est malgré tout bien verrouillé, par cette conditionnalité à la fois globale, et imprécise. En effet: quelles sont la consistance et la délimitation de l'acte d'approbation à l'origine de la décision d'aide ?

## Au cœur de la *governance*: le *good order*

Selon la Banque, la légitimation, une fois de plus, est à rechercher ailleurs, et elle est d'ordre éthique. C'est avant tout parce que le mandat de la Banque et de l'IDA est la lutte contre la pauvreté qu'elle est directement concernée par le thème de la *governance*: «La Banque mondiale, avec le support unanime de ses membres, est depuis longtemps concernée par une distribution équitable des revenus, comparée à la simple croissance, et renouvelle sa préoccupation de lutte contre la pauvreté.» De même, dans le préambule des statuts de l'IDA, on souligne que «l'accélération du développement économique qui va élever les niveaux de vie, et constituer un progrès économique et social dans les pays moins développés, est souhaitable non seulement dans l'intérêt de ces pays, mais aussi dans celui de la communauté internationale dans son ensemble.» Or le *degré* et la *qualité* de l'intervention de l'État dans la marche de l'économie ont un effet direct sur les perspectives d'investissement. Cela fait de la *governance* une question de *good order* dans la gestion des ressources d'un pays à tra-

5. Cf. Shihata I., *World bank in a changing world*, op. cit., chap. II, p. 59-60.

6. Cf. Shihata I., op. cit., p. 86

vers ses règles et ses institutions, plutôt qu'une question d'exercice du pouvoir politique dans la gestion des affaires générales<sup>7</sup>. La visée du progrès dans le développement doit donc se traduire dans la vision éthique d'un pouvoir stable, débarrassé des aspects incontrôlables et conflictuels de la politique politique. Mais il s'agit d'un pouvoir désincarné, d'un modèle d'ordre moral idéal susceptible d'offrir le meilleur cadre à l'épanouissement de l'économie. Alors même qu'on a quitté le domaine délimité de la gestion de l'économie pour celui de l'idéologie, on entre aussitôt dans le monde de l'utopie, l'utopie libérale mondialisée. Et la notion de *good order* va être au cœur du concept de *governance*, et en constituer le volet idéologique.

Le *good order* est qualifié lui aussi dans ses aspects en apparence strictement techniques. Il porte sur les trois points suivants. La réforme de la fonction publique, qui ne pourra pas être considérée comme une ingérence inautorisée étant donné qu'elle aura été requise par le pays, et parce qu'elle est jugée nécessaire par la Banque pour la mise en place de la réforme économique. La réforme du cadre juridique, indispensable pour créer un environnement incitatif pour le développement des affaires, et à la création duquel la Banque peut apporter son aide technique et financière ; la responsabilité à l'égard des fonds publics, qui va être matérialisée par un système « adéquat » de marchés publics, comportant la garantie du respect des procédures. Enfin, *last but not least*, la discipline budgétaire est indispensable pour rationaliser et contrôler les dépenses publiques, et doit faire l'objet, là aussi, d'une concertation avec la Banque, même si les questions posées sont importantes pour les choix de politique économique, et reflètent en même temps des choix politiques majeurs. Sur ce dernier point, le champ d'application de la Banque devient extrêmement large : le gouvernement gardera officiellement la responsabilité d'établir des priorités budgétaires, mais la Banque peut, « à la requête d'un membre ou quand la question est pertinente dans une opération spécifique, ou dans la détermination de ses propres stratégies de prêt pour un pays, donner un avis sur l'établissement de priorités budgétaires qui permettent au pays d'atteindre ses objectifs de développement ». Tout cela ne peut se faire dans l'abstrait, ni sans un examen de la situation particulière du pays, ce qui, en clair, signifie que cela ne peut se faire qu'à travers des négociations étroites avec ses responsables, réglées avec fermeté par une conditionnalité stricte.

Le modèle proposé est un tout qui ne peut se dissocier : c'est ainsi que le développement urbain, la gestion urbaine sont alors à comprendre comme un secteur parmi d'autres dans l'élaboration et la mise en œuvre du modèle. Selon une logique de mise en place descendante et multi-sectorielle de la stratégie de

l'ajustement, l'activité essentielle est devenue celle de conseil en « bon gouvernement local », obligeant d'ailleurs des bureaux d'études internationaux professionnellement qualifiés pour mener des projets d'aménagement physique à acquérir de nouvelles compétences, notamment en matière fiscale, ou pour proposer l'organisation de services techniques, ou encore pour établir des plans comptables, voire élaborer un projet de loi municipale ! Les métiers traditionnels de l'urbanisme ont été largement délégués aux ONG, qui ont longtemps souffert d'un manque de professionnalisation, qu'elles ont cherché à compenser par la participation des populations dites « cibles ».

En fait ces apprentis sorciers du nouvel urbanisme sont moins là pour produire l'espace de la ville que pour produire de la *governance* locale, qui permettra de produire une ville au fonctionnement conforme à ce qu'on attend dans un ensemble macroéconomique national restructuré. Par un glissement métaphorique, et si on se réfère à la théorie des coûts de « transaction » de l'économie institutionnelle, on verra la ville non plus seulement comme une fonction de production, mais comme une structure de *governance* qui, de manière rationnelle, gère et coordonne les transactions, économiques, sociales, politiques (au sens anglo-saxon), dont elle est le siège. La structure de *governance* est constituée d'éléments tels que : le marché, mais aussi la prise de contrôle, le contrat et ses multiples formes, et les « hiérarchies administrées » que sont les groupes d'acteurs urbains. On peut ainsi mieux comprendre des situations apparemment contradictoires : la privatisation de services urbains tels que les transports, l'électricité, et la prise de contrôle de ce qui constitue la maîtrise d'ouvrage urbaine – donc publique – à travers la création d'agences nationales d'urbanisme ; la décentralisation, et la création de banques nationales de crédit au développement urbain ; l'instauration de systèmes centralisés et parapublics de financement du logement, et la privatisation des sociétés de production du logement social. Ce qui est devenu essentiel, dans le développement urbain, c'est ce que la Banque appelle la prise en compte de « *macrolinkages* », de liaisons existant entre les éléments attachés à la production, à la fiscalité, au financement, à travers lesquels les projets urbains peuvent affecter l'économie urbaine, et qui représentent un objectif majeur de la productivité des villes<sup>8</sup>. Ce problème est présenté comme une question clé : « La contribution du secteur urbain est devenue un souci

7. Cf. Shihata I., op. cit., pp. 87 à 92

8. Ce concept de « *macrolinkages* » est apparu dans un document d'évaluation des projets urbains sur une période de vingt ans, établi en 1994 par le département d'évaluation des opérations de la Banque. Cf. Banque mondiale, « Twenty years of lending for urban development, 1972-1992 ». An OED review ; Washington, Ed. Banque mondiale, juin 1994, 110 p., bibliog. annexes statistiques.

majeur pendant la deuxième décennie des prêts dans le secteur urbain, mettant en lumière son importance, et celle de la conception des projets dans ce domaine»<sup>9</sup>. Le prêt fait à l'Indonésie en 1987, d'un montant très élevé: 270 millions de dollars, qui concernait l'ensemble du secteur urbain, et qui était lié à un ambitieux programme national de réforme, est donné comme un bon exemple de cette vision du rôle des villes dans un certain développement. Si tous ces dispositifs peuvent apparaître, à première vue, totalement contradictoires avec les interventions qui visent à mettre en place, à l'échelle locale, la décentralisation tant de l'administration – vue comme déconcentration – que du pouvoir, ils sont, en réalité, tout à fait en cohérence avec un système de hiérarchies administrées. Les sous-ensembles locaux, s'ils sont établis dans le respect des «*macrolinkages*», correspondent à une nécessité. Les discours sur la décentralisation sont, au besoin, favorisés, en raison de leur utilité idéologique, bien nécessaire pour soutenir l'ensemble.

D'une manière plus générale, on voit dans toute la diversité de ses aspects et de ses échelles pourquoi la *governance* est une question qui intéresse la Banque au plus haut point, mais seulement dans son sens strict de *good order*, qui désigne un cadre légal convenablement géré par une administration rénovée, installée dans la paix civile et la transparence des procédures,



Les chefs de projets africains travaillant pour la Banque mondiale à Conakry

dans le but de créer un climat favorable aux investissements et une utilisation efficace des ressources. C'est donc bien la justification du développement économique – et social –, qui autorise la Banque à s'intéresser aux questions de pouvoir. Et si la lutte contre la pauvreté est toujours présente dans le discours, c'est pour justifier la mise en œuvre de mesures sociales de compensation de l'ajustement, dans l'objectif d'améliorer une régulation sociale rendue délicate par l'accroissement du chômage et la précarisation des populations – urbaines au premier chef. Mais la Banque s'attache à ne pas franchir certaines limites: par exemple, si elle soutient la participation populaire dans la conception et la mise en œuvre d'un projet ou d'un programme spécifique de développement, sur-

tout lorsqu'elle est encadrée et soutenue par des ONG à l'échelle locale, elle refuse de prendre en compte comme exigence générale la participation populaire à la définition des règles juridiques de la *governance* et du *good order*. Et grâce au relais pris par les ONG, la participation peut constituer un très bon vecteur de la lutte pour l'exigence démocratique, sans que la Banque ait à donner un avis ouvert et direct.

## Rendre techniques les problèmes politiques

Et voici pourquoi et comment la Banque peut entrer dans le champ de la politique: en transformant la notion de pouvoir en celle de *governance*, celle de morale publique en *good order*, en technicisant dans des procédures légales et des règles d'administration la substance qui régit les relations entre les membres d'une communauté nationale. Il y a une grande habileté, ici, qui consiste à introduire le champ des politiques publiques dans le schéma technique de la *governance*. Mais ce qui fait le fondement même de l'aspiration démocratique constatée un peu partout, à savoir une contractualisation plus claire et plus large – assortie de garanties constitutionnelles – des relations entre des citoyens et leurs représentants, surtout quand ces derniers sont désignés au suffrage universel, est entièrement laissé à l'appréciation des «nationaux». Le système de gouvernement qu'introduit la *governance* est logique, mais il est complètement étranger à son contenu concret, pour devenir une sorte de modèle sociétal désincarné. Là encore, la circularité du raisonnement est tout à fait identifiable: l'efficacité dans le développement rend nécessaires des réformes politiques; la Banque peut apporter son assistance pour que soient mieux atteints les objectifs du développement; mais, à cause de cela, elle est fondée à demander que soient adoptées des réformes politiques, ce qui se traduit soit par des termes de conditionnalité dans des projets singuliers, soit par la conclusion d'accords de prêts portant sur la création du *good order* lui-même: tel est par exemple l'objectif d'un projet désigné comme «*comprehensive package of legal assistance*», conclu avec la Guinée en 1988, au moment où l'État était à reconstruire. La légalité démocratique, dans ses aspects fonctionnels, devient l'objet d'un contrat passé entre la Banque et le gouvernement d'un pays, sans qu'on se soit interrogé sur l'existence ou non, en amont et aux alentours, d'un contrat entre ce gouvernement et le peuple, qui fonderait la légitimité de son action publique, notamment dans la mise en œuvre de projets d'assistance politique. Il y a bien un contrat, ici, mais celui-ci est établi de manière extra-

9. Banque mondiale, *Twenty years...*, op. cit., p. 15.

territoriale, entre un gouvernement agissant dans le meilleur des cas de manière technocratique, et un organisme multilatéral agissant au nom d'une logique de développement exogène.

On constate, à ce stade de l'analyse, que le terme technocratique de dimension institutionnelle, si longtemps utilisé par la Banque pour désigner le cadre juridique, réglementaire mais aussi opérationnel, bref ce qui définit le statut des projets dans un ensemble de règles du jeu et de dispositifs existants, est maintenant délaissé pour celui de *governance*, plus large, qui représente la dimension de l'exercice du pouvoir. Mais pour la Banque, c'est bien en raison de leurs effets économiques directs qu'apparaît la pertinence de considérations politiques. La mondialisation de l'économie commande. Et pour que la Banque puisse s'occuper de réformes politiques et de démocratisation, il faudrait amender les statuts, ce qui rendrait nécessaire un débat en profondeur entre les pays membres. C'est pourquoi la Banque considère *in fine* que les problèmes politiques resteront de la compétence directe des Directeurs, comme le précise le Président R. Conable dans sa lettre d'accompagnement au « papier » sur « *Managing development: the governance dimension* » : « Il reste quelques craintes chez nos membres emprunteurs que notre personnel aille au-delà du mandat de la Banque, d'une manière qui pourrait être interprétée comme une ingérence dans les affaires politiques de nos emprunteurs. Cette préoccupation, étant donné la difficulté de tracer des lignes nettes dans ce domaine, est compréhensible... jusqu'à ce que nos membres emprunteurs soient plus à l'aise dans le dialogue sur ce sujet, et que notre expérience de ce dialogue soit plus mûre, il est judicieux que les sujets politiques délicats soient discutés seulement par les responsables (directeurs et au-dessus). Les sujets techniques, bien sûr, peuvent continuer à être traités au niveau du staff. » On ne peut être plus clair sur la stratégie d'intervention, dans un domaine où le point de départ est plus qu'ambigu. Comment en effet, sur le terrain, des conseillers techniques installés par la Banque auprès d'un gouvernement donné, chargés de définir des priorités budgétaires dans le cadre de l'ajustement, peuvent-ils s'en tenir à ce domaine technique alors que les responsables gouvernementaux savent trop bien que les recommandations de ces conseillers détermineront la signature du prochain Programme d'ajustement structurel ? Certains ont attiré l'attention sur le fait qu'en Afrique notamment, avec l'ajustement structurel, les agences d'aide pourraient avoir établi une « *informal governance* »<sup>10</sup>. Mais tous les spécialistes connaissent bien l'opacité de l'informel, qui est une des conditions de son existence, et sur laquelle jouent les responsables politiques nationaux pour assurer à leur manière un minimum de régulation sociale : que dire alors de la clarté et de la transparence des dispositifs, qui devraient constituer une des bases les plus

solides du système de gouvernement, et un des piliers du *good order* ?

## Qu'est-ce qu'une bonne pratique ?

Telles sont les grandes lignes du cadre de réflexion qui a marqué l'action de la Banque mondiale depuis une quinzaine d'années, et qui s'est cristallisé dans le « concept » de *governance*, entre 1989 et 1991. Ce cheminement soulève bien des questions, qui sont posées aux économistes, aux juristes, aux politologues, aux anthropo-sociologues, au Nord comme au Sud. Sur le terrain, les États concernés, eux, se sont attachés avec application à contourner ou à détourner des réformes venues d'ailleurs, dont le caractère utopico-autoritaire ne leur a pas échappé, et qui, avant d'apporter croissance et développement, viennent saper les bases du pouvoir en place.

Sur un plan méthodologique, on notera encore que la profusion de production à propos et autour d'un concept comme celui-là permet au bout d'un moment de ne plus parler de l'amoncellement, c'est-à-dire du moment fondateur. Dès lors, parce que les prémisses sont occultées, les concepts non restitués dans leur profondeur et leur extension, on aboutit à une quasi-circularité de la production intellectuelle qui, ainsi verrouillée dans ses présupposés, sectorialisée et systématiquement orientée vers la diffusion de résultats de recherches dont on n'a pas interrogé le statut épistémologique, est condamnée à prospérer dans le seul domaine de la production idéologique. En fait, les plus récentes formulations des thèmes de recherche dans ce domaine le montrent bien : c'est toujours l'ajustement macro-économique qui commande, c'est au nom de son efficacité qu'on améliore la connaissance des effets des mesures et des réformes adoptées, et ce n'est pas un hasard si les commanditaires insistent sur la double démarche à adopter : partir d'études monographiques « ayant pour but de recenser les meilleures pratiques de gestion » adoptées sur le terrain, pour aller vers un « examen des modèles théoriques de base »<sup>11</sup>. Il n'est d'exemples que *bons*, disent les experts de la Banque, sinon il n'y a pas d'exemplarité. Et lorsqu'ils sont déclarés bons, ces exemples deviennent modèles. Mais qui dira avec certitude le « bon » ?

*Annick Osmont*

10. Il s'agit d'un commentaire extérieur fait lors d'un séminaire sur « Beyond autocracy in Africa », qui s'est tenu en février 1989 au Carter Center of Emory University, USA.

11. Cf. Banque mondiale, *Programme de gestion urbaine. Renforcement des capacités de gestion urbaine pour les années 90*. Éd. Banque mondiale, Washington DC, 1991, 39 p. Ce programme a été renouvelé en 1996 : il renforce la tendance à s'intéresser à des bonnes pratiques.

## BIBLIOGRAPHIE

- Banque Mondiale, *L'Afrique subsaharienne, de la crise à la croissance durable, Étude de prospective à long terme*, Washington DC, Éd. Banque mondiale, 1989, 346 p.
- Banque Mondiale, *Governance and development*, Washington DC, Éd. World Bank, 1992, 61 p.
- Dia M. (pour la Banque Mondiale), *Pour une meilleure gouvernance, comme fondement de la réforme de la fonction publique en Afrique au sud du Sahara*, Washington DC, Éd. Banque mondiale, 1994, 47 p.
- Hirschmann, A., *Face au déclin des entreprises et des institutions* (édition française de *Exit, voice and loyalty, responses to decline in firms, organizations and states*), Paris, Les Éditions ouvrières, 1972, 143 p.
- Martin D.-C., «Cultural dimensions of governance», in *Proceedings of the World Bank annual conference on development economics*, Washington DC, Éd. World Bank, 1992.
- Mc Carney P. L. (Éd.), *Cities and Governance, new directions in latin America, Asia and Africa*, University of Toronto, Canada, Ed. Centre for urban and community studies, 1986, 208 p.
- Osmont A., *La Banque mondiale et les villes, du développement à l'ajustement*, Paris, Éd. Karthala, 1995, 309 p.
- Osmont A., «L'État efficace selon la Banque mondiale. Les villes et l'ajustement structurel» in GEMDEV (collectif): *Les avatars de l'État en Afrique*, Paris, Éd. Karthala, 1997.
- Paul, S., *Institutional reforms in sector adjustment operations, the World bank experience*, Washington DC, Éd. World Bank, 1990.
- Revue internationale des sciences sociales, *La gouvernance*, n° 155, Paris, Éd. UNESCO, mars 1998.
- Shihata I., «The World Bank and Governance issues in its borrowing members», in *The world Bank in a changing world: selected essays*, Dordrecht, Pays-Bas, Éd. Martinus Nijhoff, 1992.

> **Annick Osmont**, socio-anthropologue, maître de conférence, a mené des recherches à une échelle comparative internationale, sur les politiques de logement, sur les stratégies résidentielles des citoyens, sur la gestion urbaine participative, et sur les politiques urbaines en général. Depuis une dizaine d'années, ses travaux ont notamment porté sur l'analyse de la politique urbaine de la Banque mondiale, et ont donné lieu à la publication d'articles et d'un ouvrage: *La Banque mondiale et les villes, Du développement à l'ajustement*, Paris, Éd. Karthala, 1995.