

La « bonne gouvernance » néolibérale

Bernard Conte

mel : conte@u-bordeaux4.fr

site web : <http://conte.u-bordeaux4.fr>

Les pays du Nord prônent la « bonne gouvernance » de façon directe ou à travers les institutions internationales qu'ils dominent et instrumentalisent.

« Dans ce domaine, la Banque mondiale assumera un rôle de leadership, notamment à travers deux documents : *Governance and development* (1992) et *Governance : the World Bank perspective* (1994)¹ »². Le concept de bonne gouvernance sera ensuite repris par pratiquement l'ensemble des bailleurs de fonds du développement.

Pour le PNUD, la gouvernance est « l'exercice d'une autorité politique, économique et administrative aux fins de gérer les affaires d'un pays. Elle repose sur des mécanismes, des processus et des institutions qui permettent aux citoyens et aux groupes d'exprimer des intérêts, de régler des litiges, et d'avoir des droits et des obligations. De plus, le PNUD a cerné trois paliers de gouvernance, à savoir : l'État (soit le pouvoir législatif, le pouvoir judiciaire, les services publics et l'armée), qui crée un environnement politique et légal propice, le secteur privé (de la petite à la grande entreprise), qui crée emplois et revenu; et la société civile (soit les organismes non gouvernementaux et communautaires, les associations professionnelles, les groupes religieux, les organisations féminines et tous les citoyens), qui facilite l'interaction politique et sociale .

Chacun de ces trois paliers de gouvernance a des fonctions précises. L'État défend des intérêts pour le bien public, favorise un climat propice au développement humain, veille au respect de la loi, au maintien de l'ordre et de la sécurité, crée une identité et une vision nationales, définit une politique et des programmes publics, génère des recettes pour financer les services et l'infrastructure publics, élabore un budget qu'il applique ensuite, et réglemente et encourage le marché. Le secteur privé fonctionne à l'intérieur dudit marché afin de produire des biens, de fournir des services, de créer des moyens de

¹ World Bank (1992), *Governance and development*, World Bank, Washington, D.C.; World Bank (1994), *Governance. The World Bank perspective*, World Bank, Washington, D.C.

² Bonnie Campbell (2000), « Gouvernance : un concept apolitique ? », Communication pour la table ronde : « Quel modèle politique est sous-jacent au concept apolitique de gouvernance ? », séminaire HCCI, Dourdan, 29/08/2000.

subsistance (emplois) pour les citoyens, et d'encourager l'entreprise privée. La société civile mobilise des groupes de citoyens pour qu'ils participent aux activités économiques, sociales et politiques, et elle formule quantité de points de vue dynamiques et divers »³.

Les éléments essentiels d'une bonne gouvernance, au sens des institutions internationales, touchent aux aspects suivants⁴ :

- l'existence d'un Etat de droit ;
- la démocratie ;
- l'exigence de la transparence et de la responsabilité dans les divers aspects de la vie publique et privée ;
- une gestion participative et l'existence d'un système décentralisé de la prise de décision ;
- une gestion efficace des ressources publiques ;
- un cadre macro-économique sain, incitateur et favorable à la libre entreprise et à l'économie de marché ;
- la lutte contre la corruption.

Les composantes de la bonne gouvernance révèlent que ce concept n'est qu'un nouvel habillage du consensus de Washington⁵ dont l'application dans le cadre des programmes d'ajustement s'est révélé un échec. Les raisons de cet échec étant principalement attribués par les néoclassiques aux carences de « l'environnement institutionnel » de l'activité économique. En fait, il s'agit des dysfonctionnements du marché engendrés par l'intervention de l'Etat. Les dits Etats ayant un mode de fonctionnement de type clientéliste voire patrimonialiste qui se traduit chez les agents par des comportements de recherche de rente.

L'Etat n'aurait pas pour objectif la recherche de l'optimum social. La théorie des choix publics (public choice) s'attaque à l'image de l'Etat bienveillant oeuvrant pour le bien-être collectif et propose une vision plus « réaliste » considérant les politiques publiques comme l'objet d'un marché politique. Cette intégration du concept d'Etat malveillant (« prédateur ») dans l'analyse néoclassique, peut être considérée comme une tentative d'incorporation des idées de certains économistes radicaux. En effet, un certain nombre de ces derniers considéraient l'Etat au Sud, comme incapable d'agir dans l'intérêt général de la

³ Richard Jolly, « Bonne gouvernance et démocratisation : le rôle des organisations internationales », <http://www.unac.org/francais/activites/gouvernance/index.html> consulté le 23/01/2001.

⁴ Sur la gouvernance : Banque mondiale, *Governance and development*, Washington DC, Banque mondiale, 1992 ; Banque mondiale, *Governance : the world bank's experience*, Washington DC, Banque mondiale, 1994 ; UNDP, *Governance for sustainable human development*, UNDP, 1997.

⁵ Williamson, John. (1990). "What Washington Means by Policy Reform." In John Williamson, ed., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, D.C.: Institute for International Economics.

société, particulièrement en raison du fait qu'il se trouve captif d'une bourgeoisie nationale inféodée au capital international. Cette situation engendre la mise en place de « *protonations et appareils de contrainte* », « *pures créations de l'impérialisme* », qui autorisent « *la mainmise du capital financier sur les ressources naturelles, la force de travail, le territoire stratégique d'un pays de la périphérie* »⁶. En perpétuant la domination externe, les structures sociopolitiques annihilent tout effort de réel développement.

Pour les théoriciens de la recherche de rente⁷ (*rent-seeking theory*) et des activités directement improductives (*directly unproductive profit-seeking theory, DUP*)⁸, le rôle tenu par la bourgeoisie nationale est attribué à des groupes d'intérêt ne possédant aucun statut sociologique précis, qui sont constitués et dissous en fonction des intérêts personnels changeants de leurs membres individuels. Le rôle des pouvoirs publics et de l'administration cesse d'être neutre, car soumis à l'influence des groupes de pression. George Stigler⁹ analyse l'intervention de l'Etat à travers la réglementation « *comme un service échangé entre les décideurs politiques et les fonctionnaires (offreurs) et les dirigeants des entreprises (demandeurs)*. Les offreurs cherchent à maximiser leur chance de réélection ou à obtenir de futurs postes dans les industries qu'ils ont sous leur tutelle. Les demandeurs souhaitent de leur côté se protéger de la concurrence, en particulier étrangère. Cette approche est connue sous le nom de théorie de la capture de la réglementation, parce que le réglementeur devient un agent entièrement au service des intérêts des entreprises »¹⁰. Dans ce cadre, l'intervention de l'Etat génère des distorsions dans l'ordre concurrentiel en faisant notamment apparaître des positions de monopole et des rentes associées qui n'émanent pas d'activités productives et ne sont que des transferts de revenu.

En fait, l'intervention de l'Etat empêche le bon fonctionnement du marché et par là même la réussite de l'ajustement. Pour les néoclassiques, l'efficacité économique implique la réduction du périmètre de l'Etat et sa réforme. Le problème se situe dans la dimension

⁶ Jean Ziegler (1978), *Main basse sur l'Afrique*, Paris, Seuil, pp. 223, 227 et 228.

⁷ Parmi ces théoriciens, on peut citer : Anne Krueger (1974), « The political economy of rent-seeking society », *The American Economic Review*, Vol. 64, n° 3, pp. 291-303; Jagdish Bhagwati, (1982), "Directly Unproductive Profit-Seeking (DUP) Activities", *Journal of Political Economy* 90, (October), pp. 988-1002; Tollison, 1982 ; Jagdish Bhagwati et T.N. Srinivasan. (1980). "Revenue Seeking: A Generalization of the Theory of Tariffs," *Journal of Political Economy* 88, (December), pp. 1069-1087.

⁸ Les DUP désignent des « activités de recherche de profit directement improductives. Elles regroupent le *premium seeking* ou activités menées dans le but d'obtenir des licences d'importation, le *tariff seeking* ou activités visant l'instauration de taxes douanières et le *revenue seeking* ou activités dirigées sur le produit fiscal des mesures réglementaires », Paris, La documentation française,

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/revues/pe/glossaire/glossab.shtml>

⁹ George Stigler (1971), "The Theory of Regulation", *Bell Journal of Economic and Management Science*, n° 2 (1), p. 3-21.

¹⁰ La documentation française, « Les écoles théoriques de la réglementation », Paris, http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossier_polpublic/regulation_sp/petheo.shtml

politique de ladite réforme que doivent imposer les institutions financières internationales dont le champ d'action est censé se limiter aux domaines économique et social.

« La 'gouvernance' permet alors d'aborder des problèmes politiques au regard du développement économique, en termes généraux et techniques, évitant ainsi des affrontements trop brutaux avec les gouvernements en place tout en se conformant à leurs obligations statutaires. Dans la pratique, le concept général de 'gouvernance' permet de substituer à la délicate question de la 'réforme de l'Etat' celle plus policée 'd'aménagements institutionnels'. Il ne s'agit pas, pour ces institutions, de remettre en cause leur attachement au libéralisme économique, mais au contraire, de définir les contours institutionnels de son accomplissement »¹¹.

Les réformes institutionnelles permettront de gagner en efficacité économique en réduisant les coûts de fonctionnement de l'Etat et de vaincre les résistances 'rentières' au changement. En intégrant les institutions, le consensus de Washington a évolué vers un post-consensus qui vise, à travers la réforme de l'Etat, à imposer le modèle économique libéral 'outward oriented'.

¹¹ Bonnie Campbell (2000), art.cit.