

GOVERNANCE : UN CONCEPT APOLITIQUE?

Communication pour la Table ronde
« Quel modèle politique est sous-jacent au concept apolitique de Gouvernance ? »

Mardi 29 août 2000

Séminaire d'été du Haut Conseil de la Coopération Internationale
« Le développement : pour un débat politique »
Dourdan, France

Bonnie Campbell
Département de Science Politique
Université du Québec à Montréal

Ce texte est une version légèrement modifiée d'une contribution
à l'ouvrage collectif :

B. Campbell, F. Crépeau, L. Lamarche, Gouvernance, réformes institutionnelles et
l'émergence de nouveaux cadres normatifs dans les domaines social, politique et
environnemental, Cahiers du Centre d'études sur le droit international et la
mondialisation (CEDIM), Université du Québec à Montréal, Automne 2000.

Introduction

Cette communication se propose trois objectifs :

1. Revisiter le concept de “gouvernance”.
2. Montrer comment la reconceptualisation du rôle de l’État qui est au coeur du projet de gouvernance des institutions de Bretton Woods, donnent lieu à l’émergence de nouveaux cadres normatifs dans le domaine social.
3. Enfin, interroger le projet politique inscrit dans le processus en cours de réformes institutionnelles, de gouvernance et notamment dans la stratégie de “gouvernance décentralisée” mise de l’avant par la Banque mondiale.

1. Le concept de « gouvernance ».

Il y aurait au moins trois éléments qui contribueraient à l’ambiguïté et la confusion réelle qui existe 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 ».

1. Elle 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 » corporative 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’État, de son rôle, de son évolution souhaitable, des rapports entre l’État 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^e 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).[1] 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 États Unis, et au Japon.[2] Il en est résulté une tentative de mieux arrimer les revendications démocratiques et les attentes redistributives aux 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). Les préoccupations de la Banque mondiale de cette époque étaient basées sur des impératifs d'ordre administratif, alors que les agences bilatérales (USAID, ACIDI, ODA, etc.) étaient surtout préoccupées par l'ordre du jour « démocratique –libéral » qui visait à renouer avec une base politique domestique pour l'assistance au développement.

Par opposition au ton plutôt plus provocateur et militant des bailleurs des fonds bilatéraux qui cherchent à instaurer des conditionnalités politiques pour favoriser la « démocratisation », notamment par la création de systèmes multipartites et la défense des libertés civiles, lesquels sont vues comme des éléments indispensables au « bon gouvernement », la position de la Banque mondiale concernant la « gouvernance » est beaucoup plus mesurée et évite le piège de préconiser telle ou telle forme de gouvernement comme préalable à la « good governance ». Ainsi, le concept de "governance" est défini de façon assez large :

"as the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development"[3].

'la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays' (Notre traduction).

Le document établit une distinction entre trois aspects de « gouvernance »:

- la forme d'un régime politique;

- les processus par lesquels l'autorité est exercée dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays;

- la capacité d'un gouvernement de concevoir, de formuler et de mettre en œuvre des politiques et la façon générale de mener les fonctions du gouvernement.

Conformément à sa vocation première de banque, la Banque mondiale conçoit son mandat en ce qui concerne la 'gouvernance' comme résidant essentiellement dans des domaines qui touchent directement la gestion économique et les politiques économiques.

Les préoccupations de la Banque mondiale pour les questions de réformes institutionnelles, de l'État 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. À cet égard:

1) les conditionnalités de plus en plus lourdes et multiformes imposées aux pays endettés sont reconnues comme politiquement et techniquement ingérables;

2) les politiques de désétatisation commencent à révéler leurs limites et à être désavouées du moins sous leur forme initiale.[4]

Comme l'avait bien noté Thomas Biersteker, les formes de retrait de l'État introduites avec les politiques d'ajustement au cours des années 80, devenaient de plus en plus un obstacle la relance économique et à la création de bases de légitimité pour les réformes souhaitées.[5]

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;

- 'rule of law' (État de droit), 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.[6]

À titre d'illustration, Moore démontre, en se basant sur une analyse poussée de chacun de ses thèmes, que l'approche de la Banque se situe dans une tradition très précise: celle d'une vision minimaliste et même méfiante concernant l'intervention de l'État. L'auteur associe cette perspective à un courant britannique et américain qui se démarque même des autres traditions occidentales, plus "étatistes" ou interventionnistes de l'Europe continentale et il conclut:

"Governance" is very much an ideological product, and one that reflects currently dominant Anglo-American/liberal/pluralist socio-political doctrine"[7].

"Governance est très clairement un produit idéologique qui reflète la doctrine socio-politique anglo-américaine libérale/pluraliste qui domine actuellement" (Notre traduction).

Moore attire l'attention sur le biais culturel et idéologique du document de la Banque concernant l'importance et même la foi accordées à l'appareil juridique et judiciaire:

"More precisely, 'Governance' exhibits a faith in the power of the legal process and an implicit belief that 'the more law, the better' which is not even 'Western' or 'Anglo-American', but peculiarly American - and at odds with a great deal of evidence from many parts of the world"[8].

Plus spécifiquement, Moore questionne l'hypothèse de la Banque mondiale à l'effet que les marchés ont besoin d'un cadre juridique pour assurer leur bon fonctionnement :

"It is however contrary to a great deal of evidence to infer from this that reliable, predictable and orderly market transactions await the provision of such a legal framework"[9].

Pour appuyer son propos, il invoque les performances impressionnantes des pays de l'Asie du Sud-Est au cours des dernières décennies, et notamment celles du Japon dont l'appareil judiciaire joue un rôle peu important dans la gestion des transactions.

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'État 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'État, de son rôle, de son évolution, de son fonctionnement et sur la conceptualisation du rapport État-marché.

2. La reconceptualisation de l'État, de son rôle redistributif et l'émergence de nouveaux cadres normatifs dans le domaine social.

Concernant la conceptualisation de l'État, le rapport Governance and Development précise:

"Even in societies that are highly market-oriented, only governments can provide two sorts of public goods: rules to make markets work efficiently and corrective interventions where there are market failures." (McLean 1987: 19-21)[10]

et le rapport continue:

".. With respect to rules, without the institutions and supportive framework of the state to create and enforce the rules, to establish law and order, and to ensure property rights, production and investment will be deterred and development hindered." (Eggerton 1990)[11] (souligné par nous)

Il s'agit donc d'une conception instrumentaliste et fonctionnaliste de l'État qui présuppose 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 État:

"Productive institutional arrangements will vary between countries on the basis of their cultural traditions and historic relationships. And they will continue to evolve as the economy grows and becomes more complex and more integrated with international markets. Mature institutional frameworks take a great deal of time to develop, but there is no guarantee that arrangements which are supportive of economic growth and poverty alleviation will, in fact, emerge."[12]

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 :

"Efficient institutions emerge when there are build-in incentives to create and enforce property rights, defined in the broadest sense."[13].

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

"Governments in the 1970's relied on this rationale [compensation for market failure] (notre ajout) to rush into unwise policies and investments, although their own policy interventions often were responsible for market failures, and the investments did not yield

adequate returns. Governments now increasingly recognize the need for more restraint and for taking "market-friendly" steps to deal with problems" [14].

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 États d'autre part, comme des entités qui se concurrencent pour occuper les mêmes sphères d'activités économiques. Ainsi, le retrait de l'État 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 public, mais aussi l'idée que le bon fonctionnement de l'État doit être calqué sur celui du marché:

"Moreover, the institutional framework needed to provide these public goods must be managed efficiently." [15]

Ainsi le bon fonctionnement de l'État est 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 [16]. Car dans des situations où la gouvernance fait défaut, ceci peut créer un environnement hostile au développement:

"In such circumstances, the authority of governments over their peoples tends to be progressively eroded. This reduces compliance with decisions and regulations. Governments tend to respond through populist measures or, as in some authoritarian regimes, they resort to coercion. Either way, the economic cost can be high, including a diversion of resources to internal security and escalating corruption" [17]

La conception essentiellement fonctionnaliste et instrumentaliste de l'État 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'emphase 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 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.

Dans les termes de la Banque, la légitimité politique est une stratégie qui devrait permettre de « libérer » la société civile, de rendre le pouvoir à la population, afin de mettre en oeuvre des programmes de développement grâce au renforcement d'organismes à la base et notamment, ceux capables de promouvoir l'esprit d'entreprise.

Comment propose-t-on de construire des bases alternatives de légitimité populaire?

À la fin des années 80 cette stratégie devait être accomplie à travers des notions de « empowerment » and « consensus building »[18]. Au cours des années 90 comme on le verra, il sera question de l'accession et surtout de la « participation » au pouvoir.

Mais attention. Comme le note justement Beckman se référant aux années 80, il s'agit d'un « empowerment » pour assurer et pour faciliter le développement, qui semble être, comme nous l'avons vu, une finalité définie d'avance, et non pas une participation effective à l'exercice du pouvoir en vue de participer à la définition et à la mise en oeuvre d'un projet de société.

Par la suite, beaucoup d'emphase sera accordée aux liens entre « participation » et « gouvernance » notamment dans les études de la Banque mondiale sur ce dernier sujet, mais il s'agira d'une participation fonctionnelle à des institutions dont la finalité est aussi bien identifiée :

"to provide an enabling environment for the private sector."[19]

Dans l'étude de la Banque de 1992, une sous-section intitulée "Micro-Level Accountability" précise la raison d'être et la portée du concept de « participation ». Ce concept est juxtaposé à celui de compétition car la participation dans la perspective de la Banque est une pré-condition nécessaire à la compétition. Comme on le verra, cette perspective renvoie à une vision libérale-pluraliste de l'exercice du pouvoir où la compétition joue un rôle clé dans la rotation des élites.

Ainsi, la notion de participation est définie dans un sens étroit comme « l'articulation de préférences ou de demandes » :

"Participation enables the public to influence the quality or volume of a service through some form of articulation of preferences or demand"[20].

Dans ce sens, la notion de participation se réfère à :

- un moyen pour obtenir un appui local et une coopération locale;
- un moyen pour asseoir une légitimité populaire, mais légitimité pour ceux qui introduisent, non pas ceux qui résistent ou qui s'opposent aux PAS[21].

C'est dans ce même sens technique et fonctionnel que l'on peut expliquer la portée limitée de la notion d' « accountability » ou de responsabilisation. Ainsi, malgré une définition qui à première vue apparaît assez large :

"Accountability at its simplest means holding public officials responsible for their actions"[22]

cette notion ne sera pas précisée et donc manquera d'efficacité politique pour ce qui est de son interprétation au sens large. Afin d'être opérationnel sur le plan politique, il aurait été essentiel de préciser responsabilisation de qui? à quoi? par quels mécanismes? à quel degré et selon quelles normes?[23]

On comprend mieux ce manque de précision lorsque l'on se rend compte qu'il s'agit essentiellement de responsabilisation budgétaire et économique. Ainsi, peut-on lire dans le document de 1992 :

"Similarly, the Bank is rightly concerned with financial and economic accountability, but political accountability is outside its mandate"[24]. (C'est nous qui soulignons.)

C'est ce type de considérations qui nous amène à conclure que le concept d'« empowerment » utilisée par la Banque dans les années 80 et celui de « participation » dans les années 90 émanent non pas d'un souci de participation effective mais renvoient à un concept de « managérialisme populiste ».

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 » seront introduites à partir de 1987. Dans la mesure où les 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"[25].

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 politique. À cet égard, P. Gibbon écrit :

"Conditionality-based programmes tend to fail to address the issue of politically strengthening the poor, while NGO's seldom tackle collective consumption and disparities in capacity to organise..."

The fact remains that those in the best position to eradicate poverty are the poor themselves, through political organisations that are autonomous both of states and donors"[26].

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 beaucoup 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 :

"The context is that of enlightened management rather than democratic politics. It suggests consultation, not contestation"[27].

C'est dans ce contexte qu'il faut resituer 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, une emphase est mise sur la notion du "rule of law" (l'État de droit) interprétée, sinon exclusivement ramenée, à la protection des droits de propriété, nationaux et internationaux :

« Efficient institutions emerge when there are built-in incentives to create and enforce property rights, defined in the broadest sense »[28].

La nécessité d'un « Cadre légal pour le développement » est explicitée de la manière suivante :

"Some elements of the rule of law are needed to create a sufficient stable setting for economic actors - entrepreneurs, farmers, and workers - to assess economic opportunities and risks, to make investments of capital and labor, to transact business with each other, and to have reasonable assurance or recourse against arbitrary interference or expropriation"[29].

Comme le reconnaît le même rapport, la position de la Banque dans le domaine juridique reste largement formelle et se limite aux processus de formulation et d'application des règles. Cinq domaines jugés critiques sont considérés :

- a) les règles doivent être connues d'avance;
- b) les règles doivent être effectivement appliquées;
- c) il doit exister des mécanismes pour les faire appliquer;
- d) les conflits doivent être résolus à partir de décisions de la part d'une instance juridique indépendante qui sont considérées « binding »;
- e) il doit exister des procédures pour amender les règles[30].

Le document de 1992 est explicite concernant son emphase formelle plutôt que substantive pour ce qui est du cadre légal proposé, et s'explique par le souci de la Banque de maintenir une image de neutralité :

"With regard to the legal framework for development, the Bank's concern is with its procedural and institutional aspects. The substantive elements of such a framework have political connotations that may sometimes lie outside the Bank's mandate"[31].

Sur cet arrière fond, il est possible de situer la notion particulièrement circonscrite, car se voulant apolitique, du respect des droits humains :

"Except in situations where the violation of human rights has created conditions hostile to effective implementation of projects or has other adverse economic consequences, or where there are international obligations relevant to the Bank, such as those mandated by binding decisions of the U.N. Security Council, the The World Bank does not take into account the political dimensions of human rights in its lending decisions. The World Bank's Articles of Agreement prohibit the institution from taking political considerations into account, interfering in the political affairs of any country, or being affected by the political form or orientation of a country. Consistent with the Articles, the focus of the Bank's efforts in the area of human rights is on those rights that are economic and social in nature"[32]. (C'est nous qui soulignons).

Tout comme pour les notions précédentes de « responsabilisation » et de « participation », la notion de « transparence » véhiculée par la « gouvernance » reflète des préoccupations de type managériales ou de gestionnaires plutôt que de type participatives, reflétant, comme l'annonçait la Banque mondiale à l'époque, la volonté de l'organisme d'éviter les dimensions politiques de la gouvernance qu'elle déclarait se situer hors de son mandat.

Dans cette perspective, on comprend mieux pourquoi le Rapport sur le Développement dans le Monde de 1997, L'État dans un monde en mutation a été interprété par certains milieux, de manière erronée à notre avis, comme représentant une volte-face.

Que propose le Rapport sur le Développement dans le Monde de 1997?

Le Sommaire précise son objet: (page 3)

“Le présent Rapport propose ... un cadre général pour aborder le problème de l'efficacité de l'État. »

Ce message se traduit par une stratégie élaborée en deux temps:

Le premier volet consiste à adapter le rôle de l'État à sa capacité d'action. À cette étape “l'État doit tout d'abord consacrer les capacités dont il dispose à l'exécution des missions qu'il peut et doit assumer.” (page 3).

Le deuxième volet de la stratégie consiste à accroître la capacité de l'État en revivifiant les institutions.

Mais adapter et accroître le capacité de l'État pour faire quoi?

Le rôle de l'État tel que conceptualisé par le Rapport 1997 est formulé comme suit:

“la fourniture de biens et services et l'établissement des règles et des institutions qui permettent aux marchés de prospérer et à chacun de vivre mieux.” (page 1)

Le Rapport précise cinq tâches fondamentales “au cœur de la fonction de l'État”:

- (i) Mise en place des bases d'un régime de droit;
- (ii) Application de politiques ne créant pas de distorsions, et notamment celles visant à maintenir la stabilité macro-économique;
- (iii) Investissement dans les services sociaux de base et les infrastructures;
- (iv) Protection des plus vulnérables;
- (v) Protection de l'environnement.

Cette conceptualisation de l'État émane d'une tradition nord-américaine bien particulière qui postule que “tout système politique a la même fonction” et selon certaines variantes, la même structure. Ceci permet de les comparer selon leur degré de différenciation, et donc de maturité sur le plan politique, et surtout, ouvre la possibilité aux théoriciens de ces courants de prescrire les structures, changements et règlements nécessaires pour assurer la stabilité et la persistance du système politique. La question qui préoccupe cette

approche de science politique fonctionnaliste ou structuro-fonctionnaliste est comment durer mais jamais pourquoi? Pour qui? À quelles conditions?

Si l'on revient au Rapport 1997, ce document véhicule non seulement une notion très particulière de l'État, de son rôle, de son évolution souhaitable, de son bon fonctionnement, mais aussi une conceptualisation précise des rapports État-marché.[33] 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'État est la création des bases institutionnelles nécessaires au marché. Ainsi, il s'agit d'une notion non seulement fonctionnaliste, mais instrumentaliste de l'État 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 à la 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'État 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'État 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 État-marché.

Comme nous l'avons noté, cette conceptualisation est en large mesure une réflexion 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'État 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 de l'avant l'échec passé de l'État 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'État mentionné ci-haut: 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.[34]

La conceptualisation essentiellement fonctionnaliste et instrumentaliste de l'État 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'emphase sur l'adaptation et l'accroissement de la capacité d'action de l'État). 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'État. 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'État. Cette enquête n'a pas été menée auprès des organisations communautaires, ni des organisations professionnelles de la santé, de l'éducation ou de culture, des travailleurs des secteurs public et privé, des sans-emploi, ni des élus, pour ne mentionner que ceux-ci, mais auprès de 3700 entreprises des secteurs structurés et non structurés de 69 pays afin de savoir si “l'État 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.” Dans l'Encadré 2: Crédibilité, investissement et croissance, (Sommaire page 5) dans lequel sont présentés les résultats de l'enquête, on précise également: “il existe une étroite corrélation entre la note de crédibilité et les taux de croissance et d'investissement, une fois neutralisés les effets de revenus, de l'éducation et des distorsions dues aux politiques.”[35] Clairement, la conclusion retenue de cette enquête à l'effet 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'État 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'État, 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'État, 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 le cadre répressif à l'intérieur duquel ces mesures devaient être introduites. À 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'État et surtout, pour en tracer les limites.

Toutefois, ceux qui cherchent dans le Rapport une analyse sur la mission sociale de l'État, 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[36] 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.

Avant de s'interroger sur les raisons pour lesquelles la Banque mondiale s'intéresse à la question de l'équité sociale et avant d'examiner de plus près le contenu des nouveaux cadres normatifs qui accompagnent la réflexion et les recommandations de cet organisme, il est utile de présenter un bref aperçu de ce qui est proposé à ce sujet.

En tant que synthèse, le Tableau 1.1 Fonctions de l'État (page 30) est très instructif et fournit un intéressant point de départ. Les trois-quarts du tableau présentent dans les colonnes de gauche les fonctions: "Pour remédier aux dysfonctionnements des marchés" et dans une petite colonne séparée, à droite, se trouve la fonction intitulée: "Pour assurer l'équité sociale". Ici, les hypothèses se visualisent graphiquement:

- 1) Le rôle redistributif de l'État 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.
- 2) Le rôle redistributif de l'État est perçu comme étant conditionnel à sa capacité d'action. Comme l'illustre le tableau, une progression des types d'intervention est recommandée en fonction de la manière dont un État se montre en mesure de s'acquitter d'abord de ses fonctions économiques de base.

Comme il sera précisé dans le chapitre à cet égard:

"... il est crucial d'établir un ordre de priorité.....(D)ans trop de pays, l'État ne fournit toujours pas l'ensemble des biens et services publics essentiels, c'est-à-dire les fondements d'un régime de droit, un environnement macro-économique stable, des services élémentaires de santé publique, un enseignement primaire pour tous, une infrastructure de transport adéquate et un filet de protection sociale minimum. En revanche, l'État fournit toute une gamme de biens et services que les marchés privés pourraient assurer à sa place. Il est donc urgent de recentrer l'État sur ses missions essentielles, en particulier dans les pays qui ont une capacité institutionnelle limitée". (page 68).

Pour ce qui est des moyens préconisés, on mentionne entre autres l'utilisation judicieuse des marchés privés et le recours au secteur associatif. De plus:

“Une croissance impulsée par le marché et entretenue par un régime d'incitations porteur est un élément fondamental.” (Ibid.) Cependant: “Dans les pays à capacité institutionnelle limitée, l'une des toutes premières priorités devrait être de chercher à recourir aux marchés et de faire participer les entreprises privées et d'autres partenaires non publics à la fourniture des services.” (Pages 68-69).

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 6000 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 [37] 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 MacArthur Foundation, on identifia les domaines émergents en développement économique pour le 21^e siècle.

Dans la synthèse de ces travaux on souligne explicitement quatre manières dont l'inégalité sociale retarde ou entrave la performance économique d'un pays.[38]

« 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.[39]

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). » (Notre traduction).

Puisqu'il est proposé que la bonne performance de l'économie et plus récemment,[40] 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.

Pour ce faire il est indispensable de replacer la discussion dans le contexte des réflexions menées autour de la Banque mondiale sur le rôle des gouvernements dans la création d'un cadre institutionnel propice à une bonne performance économique.

Nous résumerons ce vaste domaine en nous référant à la synthèse fort utile de J.E. Stiglitz et en identifiant huit points qui nous paraissent parmi les plus essentiels.

1. Le point de départ de telles réflexions est évidemment une prise de position reposant sur les hypothèses suivantes concernant les rapports État-marché:

Les marchés sont au cœur de l'économie moderne.

Le marché est le moteur de la croissance économique.

Les gouvernements ne peuvent ni ne doivent remplacer le marché ou quelque partie significative de celui-ci.[41]

Ainsi le gouvernement est perçu comme le « subordonné adjoint » des forces du marché dont le rôle est de fournir le cadre institutionnel nécessaire et l'environnement pour leur bon fonctionnement.

2. Le cadre institutionnel nécessaire pour le bon fonctionnement du marché.

Tandis que les imperfections du marché définissent le rôle économique des gouvernements[42], l'échec des économies des pays de l'Est ne fait que souligner, nous suggère J. Stiglitz, qu'il existe un ensemble de rôles préétablis dont doivent s'acquitter les gouvernements, notamment en créant un cadre institutionnel à l'intérieur duquel les marchés peuvent fonctionner. C'est cependant à travers les forces du marché et non pas en s'y substituant, que les gouvernements peuvent jouer leur rôle pour stimuler la croissance.

Entre autres, les marchés ont besoin de mécanismes pour assurer le respect (« enforcement ») des contrats et d'un système légal comportant des règles bien définies

qui permettent d'arriver rapidement à des décisions, etc. En amont de la mise en vigueur (l'exécution) de contrats se situe la responsabilité des gouvernements d'établir et de faire respecter un ensemble de droits à la propriété. Parmi les autres éléments importants, on peut souligner les réglementations relatives à l'infrastructure, au secteur financier et aux télécommunications.

Ainsi: "Le cadre institutionnel (qui en résulte) définit les règles du jeu. Les règles du jeu, à leur tour, ont un impact majeur non seulement sur l'efficacité mais aussi sur l'équité. Il existe une préoccupation, par exemple, que des contrats inappropriés ou des lois qui portent préjudice peuvent avoir un impact qui désavantage les pauvres." [43] (Notre traduction).

3. Une intervention minimale et un recours maximal aux forces du marché.

Il y aurait une méthode simple pour déterminer ce que devrait être le rôle minimal d'un gouvernement afin que les objectifs du public soient atteints. Il s'agit de faire appel autant que possible au marché; si celui-ci s'avère déficient, le gouvernement peut contribuer à créer des marchés compétitifs. [44]

4. Une grande méfiance à l'égard des mesures redistributives.

Le parti pris en faveur des mécanismes du marché est accompagné d'une grande réserve concernant les mesures redistributives sauf s'il peut être démontré que celles-ci sont destinées à augmenter la productivité, notamment des individus peu qualifiés. [45] Cette position est plus modérée que celle, nettement hostile à la redistribution, que l'on retrouve dans certains secteurs du FMI qui suggère, en s'appuyant sur des recherches dont les résultats iraient dans ce sens, que les mesures de redistribution ne réduisent pas les inégalités. [46]

5. L'utilisation des mécanismes du marché pour la bonne gestion des gouvernements.

Afin d'améliorer leur efficacité, les gouvernements devraient se prévaloir des mécanismes du marché à l'intérieur du secteur public et notamment de procédures telles que : "designing and using performance standards ; establishing incentive systems based on performance standards ; employing auctions for procurement and granting spectrum licenses ; and using performance standards for establishing regulations." [47]

6. L'importance de la concurrence.

Peut-être encore plus importante que la question du contrôle public ou privé ("ownership") est la question de la concurrence. De ce fait le secteur public et le secteur privé peuvent être perçus comme formant un continuum:

"The important point to stress is that there is a continuum of institutional arrangements, running from government enterprises to private enterprises." [48]

7. La place et la portée du secteur public.

Toute tentative d'évaluer le rôle approprié du gouvernement dans le développement doit prendre en considération les limites du gouvernement comme celles du marché. Dans les pays où le gouvernement demeure inefficace, la portée de son action devrait être limitée.[49]

8. Une intervention des gouvernements doit rendre le secteur privé plus efficace.

Quelles que soient les tâches que l'on attribue aux gouvernements, elles doivent être assumées de la manière la plus efficace et de façon à stimuler l'efficacité du secteur privé.

“And whatever tasks are assigned to government, one must ensure that they are undertaken in the most efficient way, and in ways that are most conducive to the efficiency of the private sector. In recent years there have been marked advances in our understanding of how this can be done, and in the range of alternatives that are available within the public sector.”[50]

Parce que dans les pays en développement la capacité des gouvernements de corriger les imperfections du marché peut être limitée, il est nécessaire de prioriser ce qu'ils font de mieux. Parmi les domaines de plus haute priorité, on note l'établissement d'un cadre institutionnel et d'un environnement économique qui permettent aux marchés de faire ce qu'ils sont considérés faire le mieux, c'est à dire “se concentrer sur des domaines comme l'investissement dans les ressources humaines qui permet de promouvoir simultanément la croissance économique et la croissance de l'équité”[51].

À partir de ce bref aperçu du rôle des gouvernements proposé par un des architectes du Rapport sur le développement dans le monde 1997 pour les économies des pays en développement, 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.[52] À titre d'illustration, notons les éléments suivants :

1. L'équité sociale: objectif ou moyen?

Loin de représenter une finalité qui reposerait 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.

2. Un nouveau concept de justice sociale.

Dans les travaux préparatoires au Rapport sur le développement dans le monde 1997, il est proposé de revoir le concept de justice sociale qui, nous dit-on, évolue. D'une fonction de bien-être ("social welfare function"), le concept a évolué chez les économistes du développement vers celui de "basic needs". Mais plus récemment, le focus est mis 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". (Notre traduction).

"While economists traditionally approached these questions using a social welfare function, development economists have often taken a different tack, emphasizing "basic needs". But more recently, the focus has turned to opportunities. Social justice should not be evaluated in terms of equality of outcomes as in terms of equality of opportunities."[53]

3. La transnationalisation des règles et des normes.

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. Avec les processus de libéralisation économique en cours, ces règles relèvent de moins en moins de l'espace national et du droit national et de plus en plus d'institutions et de cadres multilatéraux. La tendance à la transnationalisation des règles et des normes se traduit non seulement par un déplacement des lieux de la production de normes mais aussi par une redéfinition des frontières entre le public et le privé.[54]

4. Transnationalisation des normes en l'absence de normes minimales contraignantes.

En contraste avec les règles qui résultent des négociations commerciales de l'O.M.C. ou des accords sur les conditionnalités négociées par de nombreux pays avec la Banque mondiale ou le F.M.I. dont les termes sont obligatoires et contraignants, il n'y a aucune norme minimale concernant l'équité ou la justice sociale - 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".[55]

5. Une perspective universaliste et téléologique.

La perspective présentée dans les publications de la Banque mondiale, qui occupe maintenant la place centrale dans la production de nouvelles normes à la fois de performance économique et d'équité, les secondes dépendant des premières, est qu'il existe actuellement des normes incontournables auxquelles les pays sous ajustement doivent impérativement se conformer:

“Malgré les efforts qu’ils ont fait pour améliorer l’environnement macro-économique, ouvrir leurs marchés et renforcer les secteurs public et financier, la plupart des pays africains n’appliquent pas encore de politiques qui seraient bonnes au regard des normes internationales.”[56]

Avec la crise des pays asiatiques, il a été suggéré par J. Stiglitz que c’est dans ces pays qu’il est le plus important de mettre en place de nouveaux filets de sécurité sociale. Cette position semble faire écho à la philosophie qui sous-tend le Tableau 1.1 du Rapport sur le développement 1997, présenté ci-dessus. Comme la possibilité d’accéder à de telles mesures dépend selon le Rapport, du stade d’avancement du développement économique des pays, il semblerait que les mesures de redistribution qui visent une plus grande équité sociale soient fonction de la croissance économique d’un pays et de son degré d’intégration dans le marché mondial, et non le fruit d’une analyse des besoins de la population ou des stratégies alternatives de développement qui pourraient être mises de l’avant pour combler ces besoins.

6. Priorité aux réformes institutionnelles avant d’entreprendre des dépenses sociales.

Le contraste entre la position de la Banque mondiale et d’autres analyses est frappant sur ce point. À titre d’illustration, le Social Watch Report de 1998 termine son chapitre sur “Strategies in the struggle against poverty: a comparative approach” avec la conclusion suivante:

“ Notre analyse démontre que le succès des efforts pour éradiquer la pauvreté dépend très largement du modèle de développement sélectionné. Miser seulement sur la croissance n’est pas assez. Une préoccupation pour la croissance, couplée avec l’introduction de politiques d’ajustement et la réduction des dépenses publiques s’est avérée négative pour ce qui est de l’objectif de mettre fin à la pauvreté. Des mesures particulières produiront des effets seulement si celles-ci sont liées à une stratégie pour une croissance équitable qui accorde une priorité à un accès étendu à la santé et à l’éducation parmi les populations dont les revenus sont les plus bas. Ceci devrait aller de pair avec la création d’emplois et d’opportunités économiques pour les secteurs de la population les plus affectés par les changements économiques qui ont lieu dans la plupart des pays.” (Notre traduction).[57]

Par opposition à cette conclusion, la position qui émane des secteurs spécialisés de la Banque mondiale dans ce domaine, aboutit à une toute autre stratégie. La conclusion d’un texte de L. Demery et de M. Walton est significatif à cet égard:

“Tandis que le critère de qualité des dépenses, qu’elles soient publiques ou privées, doit commander les services sociaux de base, un focus prioritaire 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 de politiques et les réformes institutionnelles nécessaires au bon fonctionnement des secteurs sociaux.”[58] (Notre traduction).

Si les conditionnalités nombreuses et multiformes qui accompagnent les objectifs de performance économique de la Banque mondiale se sont avérées politiquement et administrativement difficiles à gérer de l'extérieur, on peut penser que l'introduction de nouvelles normes socio-politiques introduites par des réformes institutionnelles seront encore plus difficilement internalisables, puisque historiquement de telles normes ont toujours été le produit de trajectoires et le reflet de dynamismes sociaux et culturels internes spécifiques.

En résumé et pour illustrer l'évolution de la réflexion de certains milieux proches de la Banque mondiale (depuis la publication du rapport de 1997) suite aux difficultés des économies asiatiques, disons que les recommandations les plus récentes ne préconisent pas des orientations qui permettraient d'atteindre un développement socialement plus équitable mais plutôt des meilleures mesures compensatoires.

En soulignant que la crise avait atteint des proportions intolérables en Asie de l'Est, J. Stiglitz propose la construction de meilleurs filets sociaux. Il recommande quatre domaines de priorité pour les politiques sociales:

assurer la sécurité alimentaire;

maintenir le pouvoir d'achat;

maintenir les services économiques et sociaux pour les pauvres incluant les dépenses dans le domaine de l'éducation et de la santé;

augmenter la surveillance (monitoring), les diagnostics et l'information publique afin d'assurer des programmes sociaux bien conçus et bien ciblés.[59]

Loin de mener à un questionnement sur le bien-fondé de certaines stratégies économiques antérieures, la crise asiatique incite les responsables de la Banque mondiale à prendre en compte les liens entre stabilité sociale, consensus politique et relance économique en recommandant un meilleur partage du fardeau de la crise.

“L'amélioration du partage du fardeau dans des situations de crise a le potentiel de créer plus d'incitations afin que les investisseurs évitent les crises. En même temps, ceci peut aider à maintenir la stabilité sociale et un consensus politique qui sont, entre autres choses, nécessaires pour reconstruire la confiance de l'investisseur et permettre le regain de la santé économique.”[60]

Enfin, 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[61] 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.

3. La reconceptualisation du rôle de l'État et des espaces politiques par l'instauration de la gouvernance décentralisée.

En présentant le problème de la réforme de l'État et des institutions publiques sous un angle technique, comme l'illustre l'emphase centrale dans "L'État dans un monde en mutation" sur le concept d'efficacité, la Banque, dans son Rapport de 1997, cherchait visiblement à éviter que soit posée la question centrale notée ci-dessus, du contrôle sur le processus de croissance économique et plus généralement sur le processus de développement: Qui le contrôle? En fonction de quelles finalités? Et en faveur de quels intérêts?

Même si les auteurs se défendent d'emprunter un terrain politique ou idéologique en mettant l'emphase sur des moyens pour renforcer l'efficacité de l'État, le processus de reconceptualisation de l'État a des conséquences qui dépassent de loin des préoccupations d'ordre technique et de bonne gestion administrative. Plus précisément, les recommandations du Rapport véhiculent implicitement un projet politique dont le contenu mérite d'être examiné attentivement. Déjà, à la fin des années quatre-vingt certains observateurs, dont Björn Beckman, suggéraient que les restructurations de l'État avaient comme objectif de rendre celui-ci plus propice à l'introduction du libéralisme politique et à l'adaptation des forces du marché à l'échelle internationale. Sur le plan interne, ces réformes étatiques devaient contribuer à la stimulation des potentiels entrepreneuriaux de la société.[62]

Tout comme Beckman le soutenait à la fin des années 80, il peut être démontré que les réformes proposées dans le Rapport 1997 représentent une tentative pour trouver des bases alternatives de légitimité interne, notamment face aux résistances populaires et nationales, à l'égard des stratégies de réformes économiques préconisées par les institutions de Bretton Woods. Car, dans la mesure où les stratégies de relance économique préconisées s'attaquent aux modes de régulation politique et aux schémas de redistribution antérieurs, ces réformes provoquent une crise des capacités politiques des États, crise qui, par la même occasion, est une crise d'hégémonie idéologique, notamment de la légitimité des stratégies de réformes économiques.

Comment propose-t-on de construire des bases alternatives de légitimité?

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'État 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 » mais de l'accession et surtout de la « 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, on peut 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.” (page 11).

Pour ce qui est de la notion de participation, le Rapport soutient:

“Élargir la participation à la formulation et à la fourniture de ces biens et de ces services, dans le cadre de partenariats entre l’administration, les entreprises et les organisations de citoyens peut aussi se traduire par une amélioration des prestations.” (page 125).

Comme nous l’avons vu dans la première section, le concept de participation a ici un sens précis, celui de l’articulation de préférences ou de demandes. En science politique, cette conception renvoie à une vision libérale-pluraliste de l’exercice du pouvoir où la participation est une condition nécessaire à la compétition à la base de la démocratie libérale pour laquelle ce qui importe est la rotation des élites.

Cette notion restreinte, managérialiste et fonctionnaliste de la participation nous amène au cœur du problème : celui de la conceptualisation particulière de l’exercice du pouvoir. Ainsi, en contradiction avec ses propres statuts qui lui interdisent d’emprunter le terrain politique et en s’éloignant des réaffirmations de prudence présentes encore dans ses documents de 1992 et 1994 sur la Gouvernance à l’effet qu’elle n’aborderait pas les dimensions politiques des différents aspects de celle-ci, dans le Rapport de 1997 la Banque mondiale occupait désormais le terrain politique en proposant dans la première partie du Rapport de Repenser l’État partout dans le monde.

Au-delà de la tentative de présenter les recommandations qui suivront sous un angle purement technique, parce qu’il s’agit de recommandations qui se veulent universelles, la conception de l’État préconisée fait forcément abstraction des processus de régulation politique, sociale et culturelle spécifiques et aux trajectoires historiques précises de chacun des pays. De plus, il s’agit d’une conception de l’État 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.

Il résulte de cette tentative de repenser l’État une conception a-historique, téléologique et prescriptive qui émane de certains courants précis de la pensée américaine libérale-pluraliste et qui rappelle à beaucoup d’égards les éléments qui étaient à la base du paradigme de la “modernisation” dans les années 50 et 60. Mais en 1997, il ne s’agissait que d’une première esquisse néo-institutionnaliste de la reconceptualisation de l’État.

Avec la parution du Rapport sur le Développement dans le Monde 1999-2000 « Entering the 21st Century », 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. À 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, « Decentralization : Rethinking Government » 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 ultimement de la démocratie.

Avant d'examiner les implications de la proposition sur la gouvernance décentralisée présentée dans ce Rapport, il est utile de s'arrêter brièvement sur son contenu et sa formulation.

Pour ce qui est de l'objectif premier, la décentralisation vise avant tout, selon le Rapport, la dévolution des pouvoirs auparavant confiés aux gouvernements centraux, aux paliers régionaux ou locaux de gouvernement que le Rapport appelle niveaux « subnationaux ». Ainsi, et se basant sur les expériences et les leçons du passé, le document soutient :

« The experience of the last 15 years shows that the devolution of powers affects political stability, public service performance, equity, and macro-economic stability. » (page 107).

Et de manière encore plus explicite pour ce qui est de l'orientation des modifications considérées comme souhaitables :

« One such lesson is the need for a coherent set of rules to replace the hierarchical system of governance characteristic of centralized systems. » (page 112).

La justification première et la méthodologie permettant de choisir les meilleures voies à suivre dans l'effort de décentralisation sont présentées avant tout en termes de bonne gestion. Ainsi, toute la réflexion concernant les structures, les fonctions et la répartition des ressources entre différents niveaux de gouvernement est présentée comme répondant à des exigences d'efficacité :

« The rules (concernant la structuration des gouvernements sous-nationaux) need to be determined as a system, taking into account the interaction among fiscal, political and administrative institutions. » (page 114).

Cependant, 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 :

« What is the best structure for subnational governments? The traditional approach of public finance economists to decentralization, known as « fiscal federalism » calls for a subnational government structure with several tiers, with each tier delivering those services that provide benefits to those residing in the jurisdiction. » (Ibid.).

Ainsi, le fondement de la réflexion concernant les choix des structures, des fonctions et des ressources des gouvernements sous-nationaux est une réflexion formulée en termes d'allocation efficace des ressources :

« Trends in mature decentralized countries suggest that costs are an important consideration... (L'exemple des pays de l'OCDE est donné). Some countries have recently been reducing the number of subnational units, largely on grounds of efficiency and costs. » (page 115).

Les discussions détaillées qui suivent sur les enjeux de la mise en place de la décentralisation, que ce soit concernant le rôle des transferts fiscaux entre les niveaux centraux et locaux de gouvernement (pages 117) ou le contrôle de la dette des gouvernements sous-nationaux (pages 118), sont formulées strictement en termes de recherche d'une bonne administration fiscale :

« The guiding principle of revenue assignment is straight forward: finance should follow function. This is so not only because resources must be commensurate with what they fund, but also because the type of revenues used affects consumer behavior and results in different patterns of incidence. User charges, such as bus fares or water bills, affect the amounts consumed by users and are borne only by those who actually consume the service. Overall, the appropriate structure of subnational finance – the mix of user charges, taxes, and transfers- depends on the functions that have been assigned to each tier of government. » (page 117. Mon emphase).

Ainsi, le rôle du gouvernement central est formulé en termes de « responsibility for the stability of the financial system » (page 118) et non pas, avant tout en termes de responsabilité du bien-être de ses citoyens.

Cette emphase 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 l'indique la citation suivante :

« Successful decentralization improves efficiency and responsiveness of the public sector while accomodating potentially explosive political forces. » (page 107)

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. (page 113)

- en redéfinissant les structures, rôles et fonctions des gouvernements sous-nationaux, ainsi que les ressources qui devront leur être attribuées : (page 112);

- en modifiant les codes électoraux, procédures d'imputabilité et autres modalités ou les institutions qui rendent les élus responsables devant leur électorat. (page 113).

L'étendue des champs de compétences recouvrant des enjeux explicitement politiques est suggérée par la citation suivante :

« Rules should be explicit, stable, and self-enforcing. But how should a country decide what their substance should be? The answer involves three broad areas of analysis : the division of national power between national and subnational governments; the structure, functions, and resources assigned to subnational governments; and the electoral rules and other political institutions that bind local politicians to their constituents. » (page 112).

Ainsi, la proposition de « gouvernance décentralisée » mise de l'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'intérêt et de leur place sur 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 :

« an institutional mechanism for bringing opposition groups into a formal, rule-bound bargaining process. » (page 107).

Aussi :

« decentralization can create competition among local governments to better satisfy citizens' needs. » (page 108).

Cependant, la notion de « groupes d'intérêts » qui est au coeur du pluralisme libéral, - dans la mesure où c'est la liberté de l'action et la compétition entre groupes d'intérêt 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.

Dans un premier temps, le Rapport fait preuve d'une certaine méfiance vis-à-vis les groupes de pression. Ainsi on peut lire :

« The electoral system also influences the vulnerability of the executive to pressure groups. Proportional representation, which allocates seats in proportion to the share of votes received by each party, tends to produce governments that require a coalition of parties to govern. Such coalition governments are inherently less stable and more vulnerable to demand by interests groups than majoritarian governments. » (page 114. Mon emphase).

Ou encore :

« As voter turnout drops, the chances increase of narrowly focused special-interest groups gaining power. » (page 121. Mon emphase).

Pour se prévenir contre cette éventualité, la notion même de groupes d'intérêts est redéfinie – de manière novatrice - dans le cadre de la gouvernance décentralisée, pour épouser une base territoriale ou géographique dans le but de correspondre aux nouveaux paliers de gouvernement. Ainsi par opposition au pluralisme libéral où la définition des groupes d'intérêts se faisait en fonction des enjeux et objectifs poursuivis, ce qui pouvait les amener à intervenir sur plusieurs paliers de gouvernements, il est avant tout question de « central » par opposition à « local interest groups ».

« The balance of powers between national and subnational governments will therefore depend on the influence of regional interests on the national government. And the stability of this balance of powers hinges upon the design of institutions that make it in the interest of national and subnational political elites to cooperate with each other. » (page 112).

Ailleurs, il est bien précisé que les procédures électorales peuvent être un moyen essentiel pour mieux circonscrire les champs d'action de groupes d'intérêts indésirables. L'enjeu est le suivant :

« Electoral rules affect whether local politics reflect the interests of the local population or are captured by local elites. » (page 121).

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 :

« The size of electoral districts can influence the outcome of an election. Electing council members by ward or neighbourhood rather than at large ensures that all geographically defined interests groups will have seats on the local council. » (page 121).

Enfin :

« Explicit rules setting out the division of functional responsibility among levels of government reduce ambiguity and increase political accountability. They also provide a framework within which interest groups can compete and negotiate without resorting to violence. » (page 124).

Dans la mesure où la stabilité politique est vue comme tributaire des équilibres qui sont à établir entre intérêts « locaux » et intérêts « centraux », par extension, la pression de groupes d'intérêts qui se situeraient en dehors de ces rapports de pouvoir et de paliers de gouvernement prévus par les règles de la gouvernance décentralisée, pourrait bien risquer de se voir assimilée à des forces déstabilisatrices. Ainsi les groupes de pression, dont les actions étaient au coeur du pluralisme libéral, pourraient être vus hors du champ de ce qui est maintenant présenté sous le vocable de « effective gouvernance » :

« Effective gouvernance requires stable coalitions and an executive with reasonably strong and clear powers » (page 121).

Dans ces circonstances, il ne semble pas exagéré de se poser la question, à savoir si avec la parution du Rapport « Entering the 21st Century », nous ne sommes pas face à l'abandon d'un modèle libéral pluraliste basé sur un idéal participatif, en faveur d'un modèle plus autoritaire basé sur un idéal technocratique ?

Conclusion

La mise de l'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'État 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'État 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 États 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).” [63]

Comme nous l'avons noté plus haut, il résulte de cette tentative de repenser l'État une conception a-historique, téléologique et prescriptive qui émane de certains courants précis de la pensée américaine libérale-pluraliste qui rappellent à beaucoup d'égards les prémisses qui étaient à la base du paradigme de la “modernisation” dans les années 50 et 60.

Deuxièmement, la mise de l'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. Selon ce dernier :

« nous sommes en train de constater que le marché et l'État sont complémentaires, puisqu'il incombe au second de mettre en place les bases institutionnelles nécessaires au fonctionnement du premier. » (page 4).

Il est donc plutôt surprenant de lire à peine trois ans plus tard dans le Rapport 1999-2000 :

« In recent decades both experience and intellectual insights have pushed development thinking away from debates over the role of states and markets, and the search for a single, overarching policy prescription. » (Overview page 2).

Visiblement, dans le but de « dépolitiser » 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 délaissier toute discussion du rôle de l'État, en faveur de « processes, rules, and institution building » (procédures, règles, et de création d'institutions). Ainsi :

« Structural aspects (du développement) focus on the need for good governance, transparent decision-making (sic), efficient legal and judicial processes, and sound regulatory systems. This identification of rules and processes as a critical foundation for sustained development adds a new dimension to mainstream development thinking. » (page 3).

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'État, mais de toute référence à des groupes ou des mouvements sociaux :

« A solid foundation of effective organizations and enabling institutions is a necessary precondition to development. In this context « institutions » are sets of rules governing the actions of individuals and organisations, and the interaction of all relevant parties and the negotiations among participants. Specifically countries need institutions that strengthen organizations and promote good governance, whether through laws and regulations or by coordonating the actions of many players, as international treaties and public-private partnerships do. Rule-based processes increase the transparency of policies designed to create desired outcomes and of the organizations used to implement them. » (page 3).

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 redénition 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. Il est significatif que le terme lui-même ait été modifié :

« Localisation has generated political pluralism and selfdetermination around the world. » (page 8).

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 États centraux :

« Decentralization requires changing the system of governance and establishing new political, fiscal, regulatory and administrative institutions. It involves not simply the decision to permit local elections but also a series of choices about electoral rules and party practices that will affect the options available to voters. » (page 9).

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

« And finally, it (decentralization) must include steps to build the capability of subnational governments to carry out their new responsibilities. » (Ibid.).
« But devising new regulatory relationships between central and subnational governments is a slow and difficult task, as is the transfer of assets and staff from the central to the local level. » (page 9. Mon emphase).

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'État central et des capacités de défendre les droits sur lesquels reposait l'accès en tant que citoyen à des services essentiels ou publics. À cet égard, la conclusion du Sommaire de Rapport 1999-2000 est claire :

« It is sometimes argued that poverty alleviation is a purely national government's responsibility. While the national government should play a prominent role in providing subsidies to the poor, many services that affect the poor most- water, health, education, and transportation are best managed at the local level in ways that respond effectively to local needs. » (page 110).

Cependant au niveau local, les services et les infrastructures essentielles incluant, nous dit le Rapport : « water, sanitation, roads, telephones, electricity and housing » (page 10), exigent un niveau adéquat d'investissement. Pour cela :

« Private capital markets are a promising source, but they require an adequate legal framework and a firm central government against bailouts. » (Ibid.)

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.

Ainsi et pour résumer, 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'État, du champ du politique et des rapports État-marché. Il s'agit donc d'une notion, non seulement éminemment politique, mais surtout idéologique.

La volonté de traiter des processus politiques en termes de gestion technique apparaît comme une tentative de « dépolitisation » qui revient à nier la légitimité de tout un ensemble d'objectifs politiques.

La conceptualisation du champ du politique avant tout comme lieu de gestion des ressources, comme le suggère explicitement la notion de « gouvernance décentralisée », et non pas comme lieu d'accès au pouvoir et aux processus de décision collective en vue d'élaborer un projet de société, pourrait bien avoir comme impact le retrécissement du champ du politique et même, selon l'expression de J. Barker, « l'informalisation du politique ».[64]

Dans la mesure où le processus politique « souhaitable » est, au plan conceptuel, essentiellement limité à la rotation des élites politiques et à l'existence de systèmes multipartites, il en résulte une notion de démocratie formelle rétrécie, dont la dimension sociale, particulièrement redistributive, est singulièrement réduite, et qui, dès lors, est « largely devoid of meaningful content ».[65]

Enfin, des réformes institutionnelles comme celles préconisées par le projet de « gouvernance décentralisée » sont accompagnées par de nouvelles règles et procédures qui redéfinissent les conditions d'accès aux services sociaux et aux infrastructures de base (santé, éducation, eau, routes, etc.), services dont l'accessibilité était auparavant considérée comme une obligation des États : dans cette mesure, il se produit une remise en cause radicale de ce qui était, jusqu'ici, considéré comme des droits économiques et sociaux fondamentaux.

Ultimement, bien qu'il y ait eu peu de discussion sur ces enjeux, le projet de gouvernance, tel que formulé par les institutions de Bretton Woods, suppose un processus de redéfinition des droits et responsabilités des citoyens dans leurs rapports entre eux comme dans leurs rapports à l'État, et, en ce sens, une modification de la notion même de citoyenneté démocratique.

[1] Le Robert. Dictionnaire historique de la langue française, Paris, 1992, p. 906.

[2] Holly Sklar, Editor, Trilateralism. The Trilateral Commission and Elite Planning for World Management, Black Rose Books, Montréal, 1980. Voir en particulier Alan Wolfe, "Capitalism Shows its Face: Giving up on Democracy", pp. 295-307

[3] World Bank, Governance and Development, World Bank, Washington, D.C., 1992, p. 1.

[4] Voir à ce propos l'intervention de Edward V.K. Jaycox à l'époque Vice Président, Afrique, de la Banque mondiale lors de la African-American Institute Conference "African Capacity Building: Effective and Enduring Partnerships", le 20 mai 1993, Reston, Virginia:

"Up to now, we've talked about just cutting it (the civil service) down. In fact, in structural adjustment in the old days, the second tranche of this hundred million dollar structural adjustment loan depended on you getting rid of 14,000 civil servants. Now that turns out to be the wrong way to go about it because it hasn't worked. It hasn't saved any money. It's just meant we've had our tranches blocked, and we lost momentum. Anyway the people have nowhere to go. There's nothing happening in the real economy so the thing just creates social problems with no savings, so it's not worth a candle. We have learned that. We don't do that anymore." Transcript p. 6. Dans la même intervention, E.V.K. Jaycox précise les difficultés que pose pour le fonctionnement de la Banque mondiale, l'échec des conditionnalités en Afrique: "The World Bank lends up to \$4 billion a year in Sub-Saharan Africa, and right now (mai 1993) we have \$14 billion outstanding, waiting to be disbursed." Ibid., p.1.

[5] 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.

[6] Mick Moore, "Declining to Learn from the East? The World Bank on 'Governance and Development' " dans I.D.S. Bulletin, Vol. 24, no.1, 1993, pp.39-49.

[7] Ibid., p. 41.

[8] Ibid., p. 45.

[9] Ibid.

[10] Governance and Development, op. cit., p. 6.

[11] Ibid.

[12] Ibid., p. 7.

[13] Ibid.

[14] Ibid., p. 6

[15] Ibid., p. 7.

[16] Ibid., p. 9.

[17] Ibid., pp. 9-10.

[18] World Bank, Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth, A Long-Term Perspective Study. Washington, 1989. pp. 60-61 et pp. 192-193.

[19] World Bank Governance. The World Bank's Experience, 1994, op.cit., p. 56.

[20] World Bank, Governance and Development, op. cit., 1992, p. 22.

[21] B. Beckman, « Empowerment or Repression? The World Bank and the Politics of African Adjustment, » in *Authoritarianism, Democracy and Adjustment. The Politics of Economic Reform in Africa*. Ed. Gibbon, (P.), Bangura, (Y.) Ofstad, (A.), Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala, 1992, p. 92.

[22] Governance. The World Bank's Experience, 1994, op. cit., p. 13.

[23] M. Moore, op. cit., pp. 42-43.

[24] Governance and Development, 1992, op. cit., pp. 50-51.

[25] L'Hériteau, Marie-France, "Endettement et ajustement structurel : la nouvelle canonnière", *Revue Tiers-Monde*, Vol. XXVIII, no 91, juillet-septembre 1982, p. 543.

[26] Peter Gibbon, "The World Bank an African Poverty 1973-91" in *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 30, no 2, 1992, p. 220.

[27] B. Beckman, op. cit., p. 93.

[28] World Bank, Governance and Development, 1992, op. cit., p. 7.

[29] Ibid., p. 28.

[30] Ibid., p. 30.

[31] Ibid., p. 51.

[32] World Bank, Governance. The World Bank's Experience, (1994) op. cit., p. 53.

[33] 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, (Français), Les Établissements Bruylant, Bruxelles, pp.163-231.

[34] Mosley,(Paul); Harrigan, (Jane) et Teye,(John), 1991, *Aid and Power. The World Bank and Policy-based Lending*, Vol.1, Analysis and policy proposals, London, Routledge. Sur l'émergence et l'impact de la pensée néo-libérale sur la Banque mondiale, voir en particulier Chapitre 1, pp 3-26.

[35] Dans le travail de préparation du Rapport 1997, "Institutions, the State and Development", (ibid.), Ajjay Chhibber précise à partir de ce sondage: "We show that the quality of institutions variable that emerges from this survey affects both growth and investment". Voir aussi les travaux connexes:

Brunetti, (Aymo); Kisunko, (Gregory); and Weder, (Beatrice), 1997, "Economic Growth with 'Incredible' Rules: Evidence form a World Wide Private Sector Survey". Background paper for 1997 World Development Report. Miméo.

[36] 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, Jamaica, présenta le "ruling class" de la Jamaïque - pays qui a une longue et profonde

expérience d'ajustement structurel, comme étant: "en large mesure la création de la libéralisation financière qui a accompagné le processus d'ajustement structurel." Conférence "Reclaiming Democracy", Université Concordia, Montréal, le 17 octobre 1998.

[37] World Bank, 1997, World Bank Policy and Research Bulletin, "Emerging issues in development economics", Washington, Volume 8, Number 4, October-December 1997.

[38] "Emerging issues in development economics", *ibid.*, p.3.

[39] À cet égard, il est précisé: "These 'bargaining failures' may occur because of disagreement over the distribution of gains from proposed policies (with wealthier groups vetoing changes in the rules that would hurt them financially) or because common problems of asymmetric information are exacerbated by inequality that reduces interaction among potential groups and communities." *Ibid.*

[40] 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 de Finance des pays du Commonwealth, Ottawa, le 29 septembre, 1998. Miméo, p.3.

[41] Stiglitz, (J.), "The Role of Government in the Economies of Developing Countries", in Malinvaud, E. et al., Development Strategy and Management of Market Economy, vol.1, Clarendon Press, for the United Nations, 1997, p.61.

[42] *Ibid.*, p.79.

[43] *Ibid.*, p.80.

[44] *Ibid.*, p.87.

[45] *Ibid.*, pp.76-78.

[46] "Redistribution programs may do little to reduce inequality. Research has shown that throughout the world, a large share of transfers go to the middle class and the elite. A disproportionate share of education financing, for example, goes to secondary schools and universities, which the poor seldom attend." World Bank Policy and Research Bulletin, *op.cit.*, p.3.

Cette conclusion rejoint la position de deux économistes du FMI qui les amènent à suggérer: puisque de toutes les dépenses ce sont les subventions et les transferts (la sécurité sociale) qui ont le plus progressés, il est normal que l'effort de compression porte principalement sur cette catégorie de dépenses. De plus, le rôle redistributif ayant été retranché, l'Etat n'aura plus pour rôle de fournir des biens et services mais de superviser et de réglementer l'activité, en fixant les règles du jeu de l'économie. Voir Tanzi, (Vito) et Schuknecht, (Ludger), 1997, dans Social Inequality, the State and Values, sous la direction de Solimano, Andrés, University of Michigan Press.

[47] J. Stiglitz, *op.cit.*, p.84.

[48] *Ibid.*, p.86.

[49] *Ibid.*, p.83.

[50] *Ibid.*, p.92.

[51] *Ibid.*, p.93.

[52] Voir B. Campbell, « 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, no. 1 2000, pp.7-30.

[53] J. Stiglitz, op.cit., p.79. L'exemple donné de l'équité des opportunités - celui de l'éducation -est paradoxal lorsque l'on sait que de plus en plus d'enfants doivent travailler plutôt que d'aller à l'école et que la gratuité de la scolarité a été sérieusement remise en question par les programmes d'ajustement structurel.

“If society provides educational opportunities to all children, it has fulfilled its responsibility, even if some individuals fail to avail themselves of those opportunities.”Ibid.

[54] 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, no.1, 1999, pp.12-13.

[55] 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.

[56] Banque mondiale, *L'ajustement en Afrique*, op.cit., p.8.

[57] Social Watch, Report No. 2, 1998. Copyright: Instituto del Mundo, Jackson 1136, Montevideo 11200, Uruguay. Abonnement: Social Watch, Casilla de Correo 1539, Montevideo 11000, Uruguay.

[58] Demery, (Lionel), and Walton, (Michael), 1997, “Are Poverty and Social Targets for the 21st 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.

[59] Stiglitz, (J.), 1998, “Responding to Economic Crises: Policy Alternatives for Equitable Recovery and Development”, op.cit., p. 13-14. Il est frappant de lire que ce dernier domaine touchant la conceptualisation des politiques lit comme suit: “(4) Increasing monitoring, diagnosis, and public information is also required to ensure that we design and target social programs well.”

[60] Ibid., p.15.

[61] “The perception that a reform program is not just a bailout, but a strengthened safety net for the poor and the middle class is essential for building the democratic support and social stability necessary for a successful overall program.” Ibid.,p.13.

[62] 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*. Ed. Gibbon, (P.), Bangura, (Y.) Ofstad, (A.), Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala.

[63] 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.

[64] Jonathan Barker, Editor, *Street-Level Democracy. Political Settings at the Margins of Global Power*, Between the Lines Press, Toronto et Kumarian Press, West Hartford, 1999.

[65] Gordon Crawford, « Promoting Democratic Governance in the South » Communication présentée à la 9e Conférence Générale, European Association of Development Research and Training Institutes, Paris, 22-25 septembre 1999.