

# LE MIROIR BRISÉ

## DE LA « BONNE GOUVERNANCE »

### UNE APPROCHE ÉCONOMIQUE CRITIQUE DE LA GOUVERNANCE VUE PAR LES ACTEURS DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

**En définissant de manière très normative des critères de « bonne gouvernance » pour les pays du Sud, les pays du Nord ont-ils pris la bonne mesure des contextes et des parcours spécifiques des pays émergents, notamment en Asie? Et si ces derniers avaient inventé leurs propres « capacités de gouvernance » ?**

**NICOLAS MEISEL**



**Nicolas Meisel est économiste à l'Agence française de développement.**

Ses travaux portent notamment sur le rôle des institutions et de la gouvernance dans les processus de développement, le fonctionnement des systèmes financiers, la macroéconomie et les stratégies de développement en Afrique subsaharienne.

**JACQUES OULD AODIA**



**Jacques Ould Aoudia est économiste du développement,** chargé de mission au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi/DGTPE (France). Ses recherches portent sur l'articulation entre institutions et développement et sur l'élaboration d'indicateurs institutionnels.

37

Nous vivons aujourd'hui la fin de la domination absolue sur le monde par une poignée de pays européens et de leur descendance nord-américaine. Pour la première fois depuis quatre cents ans, le monde échappe à leur emprise totale avec l'émergence de nouveaux et puissants acteurs. L'ère postcoloniale est bel et bien terminée, qui mettait en regard un centre développé et une périphérie en développement. Ce mouvement est d'une ampleur gigantesque dans ses conséquences sur les nouveaux modes de fonctionnement de la planète. Nous n'en prenons pas encore toute la mesure.

## TENDRE AUX PAYS DU SUD SON PROPRE MIROIR

Comment les pays du Nord appréhendent-ils l'émergence de ces nouveaux acteurs ? Les analyses du développement élaborées dans les pays développés ont-elles suffisamment rendu compte, jusqu'ici, des décollages économiques qu'ont connus certains pays d'Asie et des blocages de la croissance qui affectent la grande majorité des autres pays en développement ? Les pays d'Asie qui ont entamé leur décollage économique dans les cinquante dernières années ont en effet élaboré et mis en œuvre des processus qui ne répondent pas au cadre d'analyse standard de libéralisation et de « bonne gouvernance », tandis que les pays qui s'y sont le plus conformés, notamment en Amérique latine, en Afrique, dans le monde arabe, sont restés piégés dans des croissances faibles et heurtées. Le bilan d'un demi-siècle de prescriptions et d'aides projetées sur les pays du Sud est ainsi largement mis en question.

Dans les décollages des pays d'Asie, le plus important est-il à rechercher dans le contenu des politiques suivies ou bien dans le fait que ces politiques ont été pensées au sein même de ces sociétés ? Les quatre siècles d'hégémonie de l'Occident font sans doute de cette question un point aveugle à sa compréhension du monde. Pour preuve, la fuite en avant prescriptive à laquelle nous assistons : après la libéralisation économique puis la « bonne gouvernance », c'est la démocratie qui se retrouve projetée sur le reste du monde.

Il faut d'abord noter que, avec la mondialisation de l'information, les sociétés du Sud sont tout à fait informées des écarts entre les discours et les pratiques, et que les prescriptions du Nord sont désormais jaugées à l'aune de ces écarts. On est loin du temps où le même marchand batave, tout en défendant à Amsterdam l'une des sociétés les plus libres du monde, pratiquait en toute quiétude en Indonésie la mise en esclavage des populations et les déportations de travailleurs chinois et les pires pratiques d'esclavage. Aujourd'hui, les discours sur la libéralisation économique, la « bonne gouvernance » et la démocratie sont si souvent contredits par les pratiques commerciales, financières, politiques des élites du Nord et du Sud qu'ils peuvent de plus en plus difficilement conserver leur crédibilité.

Ensuite, cette panoplie prescriptive continue d'ignorer les expériences des pays qui se sont arrachés au sous-développement, expériences que l'on pourrait résumer par la combinaison d'une vision stratégique faisant appel à un imaginaire collectif, d'une diversification économique vers des activités nouvelles à rendements croissants et d'une organisation politique assurant la convergence des intérêts des élites et de la société. Les sociétés ont alors pu progresser à leur rythme vers l'état de

droit (administration et justice efficaces, non corrompues, droits de propriété protégés...), dont Singapour présente peut-être le modèle le plus achevé, sans que cette progression inclue nécessairement la démocratie.

En matière d'articulation entre politique et économie dans les processus de développement, le fond du problème est la légitimité des dirigeants et non le respect des règles formelles de la démocratie, notamment la tenue d'élections prises comme étalon du principe démocratique alors qu'elles n'en constituent que l'aboutissement. Si cette légitimité se confond largement dans les pays développés avec le respect des règles électorales, elle ne procède pas des mêmes sources et des mêmes mécanismes dans des sociétés hiérarchiques où la défense du pays, la réalisation d'ambitions nationales ou les succès économiques partagés peuvent cimenter les populations autour de leurs dirigeants.

La transition institutionnelle, qui inclut celle de la gouvernance, passe par le renouvellement de la relation entre pouvoir et richesse, entre facteurs politiques et économiques. Et ce renouvellement ne débouche sur le développement économique et politique que s'il résulte d'un processus endogène aux sociétés. Ce processus n'exclut pas les emprunts méthodologiques et institutionnels à l'extérieur, mais des emprunts recontextualisés et réappropriés par les sociétés : si les institutions ne s'exportent pas, elles peuvent s'importer. Dans ces conditions, que reste-t-il de l'aide au développement ?

### **LE CŒUR INSTITUTIONNEL DES PROCESSUS DE DÉVELOPPEMENT**

39

Les analyses économiques, sociologiques ou anthropologiques décrivent le fait central du changement institutionnel à long terme comme étant la transformation des régimes de régulation des sociétés humaines, le passage de systèmes reposant sur le lien social, sur les liens interpersonnels, vers des systèmes fondés sur des régulations formalisées et détachées des personnes. Dans le premier cas, les régimes de régulation sont essentiellement fondés sur les relations entre personnes, dépendant des caractéristiques des membres du groupe et donc valables à une échelle limitée, appliquées sur un mode informel (respect de la parole donnée, honneur, réputation...), le principal mécanisme d'application des règles étant la menace d'expulsion du groupe en cas de manquement. Dans le cas des systèmes de régulation beaucoup plus formalisés, les règles acquièrent une portée générale : elles sont produites et respectées à l'échelle de la société, du pays, s'appliquent à tous de façon anonyme, détachée des personnes. Cette infrastructure

institutionnelle se retrouve au cœur des deux produits conjoints du développement occidental : l'état de droit et l'économie capitaliste. La « bonne gouvernance » ne désigne rien d'autre qu'un état avancé dans la dépersonnalisation et la formalisation des règles, le miroir qui renvoie aux pays du Nord l'image de leurs propres institutions, et qu'ils tendent aux pays du Sud.

Cette théorie est validée au niveau empirique : le degré de formalisation des règles dans une société se trouve fortement corrélé à son niveau de richesse (PIB par tête). La relation est circulaire : la formalisation des règles économiques et politiques crée un environnement favorable à une montée en échelle des échanges. L'accroissement de richesse qui en résulte permet de soutenir le financement d'une telle infrastructure institutionnelle dépersonnalisée mieux à même d'assurer la sécurité des transactions. La hausse séculaire de la part des services marchands et non marchands dans le PIB reflète cette grande mutation des systèmes de gouvernance.

Cette infrastructure institutionnelle, là où elle est effectivement mise en œuvre et respectée, c'est-à-dire dans les pays développés, augmente la confiance des acteurs en prenant en charge sur un mode socialisé un nombre croissant de facteurs d'incertitude (sécurité, litiges, information, mais aussi santé, vieillesse, chômage...) et donc réduit le niveau de risque supporté à l'échelle individuelle. Elle ouvre ainsi aux acteurs la possibilité d'un allongement de leurs horizons temporels, de paris plus risqués mais aussi plus profitables. Mais la mise en œuvre de cette infrastructure institutionnelle est extrêmement coûteuse ; elle s'accompagne nécessairement d'un accroissement des prélèvements fiscaux et, *in fine*, d'un renforcement du poids de l'État au fur et à mesure de l'extension de la sphère économique. Cet État agit également comme « assureur en dernier ressort » pour les risques pris par cette sphère économique, toujours menacée par ses excès comme en témoigne la succession de crises qu'elle a connue depuis la Renaissance. Les prélèvements fiscaux accrus sont eux-mêmes rendus possibles par les gains de productivité. Tandis que l'entrepreneur, conforté par la prise en charge institutionnelle des risques à l'échelle systémique, peut se lancer dans des activités toujours plus risquées à la recherche d'un gain maximal, l'extension du salariat au XIX<sup>e</sup> siècle crée des classes moyennes dont le sort se retrouve attaché à celui du système de production et d'échange. On voit donc à l'œuvre le cercle mutuellement entretenu de l'extension parallèle des États et du capitalisme.

Au contraire, le système de régulation caractéristique des pays en développement reste fondé sur des relations interpersonnelles et adapté à un monde où l'essentiel de la population vit en « économie de

subsistance » (Fernand Braudel, Karl Polanyi). N'accumulant aucun surplus, la population reste très dépendante des aléas de la vie (climat, santé, conflits...). Par définition, les pays pauvres n'ont pas les moyens de s'offrir l'infrastructure institutionnelle décrite ci-dessus, si bien que les populations recourent à des systèmes dits « traditionnels » de financement et d'assurance. Les risques supportés par l'individu sont tellement élevés que la réponse rationnelle à ce niveau de risque consiste à le diversifier au maximum, notamment grâce à son inscription dans des réseaux relationnels (est considéré comme pauvre « celui qui n'a pas d'amis », dit un proverbe malien).

### « CE QUE L'OCCIDENT NE VOIT PAS DE L'OCCIDENT<sup>1</sup> »

Contrairement à la vision linéaire du progrès institutionnel des analyses standard, l'évolution des sociétés démontre que la transition d'un mode de régulation à l'autre n'est ni automatique, ni linéaire, ni simultanée dans tous les secteurs de la société. Cette période de transition augmente au contraire les facteurs d'incertitude : elle est marquée par une baisse du respect de la parole alors que la force de l'écrit ne s'est pas encore imposée, qui suppose l'alphabétisation, l'application des règles, des procédures efficaces de recours judiciaire, etc.

Or que disent les pays riches aux pays en développement ? Mettez en place *notre* infrastructure institutionnelle qui va permettre *votre* développement. Ils paraissent ainsi ignorer, ou ne plus se souvenir, que ces institutions sont nées dans un contexte historique particulier, au terme d'un long processus, et qu'elles coûtent très cher à mettre en place et à faire fonctionner.

C'est pourquoi les transplantations d'institutions formelles dans les pays du Sud peuvent se révéler contre-productives et déboucher sur un brouillage de la frontière entre le légal et l'illégal, sur une augmentation de la corruption, sur une défiance envers l'administration née du décalage entre règles formelles et pratiques réelles, sur un sentiment d'arbitraire, bref entraîner un chaos normatif débouchant sur des dérèglements sociaux. Le cheminement de l'informel vers le formel est donc incertain. Il peut ouvrir des périodes de perte de confiance, d'instabilité et de baisse de la productivité globale. Cela explique que le lien entre « bonne gouvernance » et croissance soit si faible, aussi éthiquement souhaitables que puissent être la lutte contre la corruption ou l'instauration de la démocratie. En revanche, toutes les transplantations sont possibles dès lors qu'elles sont recherchées, désirées et assumées par une société (comme ce fut le cas du Japon Meiji à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle). Les mécanismes de développement sont endogènes.

<sup>1</sup> Citation empruntée au titre de l'ouvrage éponyme de Pierre Legendre, Mille et une nuits, 2004.

Que démontre l'exemple des pays qui ont réussi à effectuer cette transformation, depuis les pays européens de la Renaissance jusqu'aux pays asiatiques après 1950 ? Que la confiance est nécessaire pour permettre à une société de se transformer, et que les principaux groupes d'intérêt au pouvoir n'ont pas forcément intérêt à ce changement, car il pourrait menacer leur accès privilégié à certaines rentes économiques ou politiques, qui précisément les constitue en tant qu'élites. Surtout, leur exemple démontre que la capacité des dirigeants politiques à offrir une vision de ce changement, à proposer une stratégie, à mobiliser et à coordonner les acteurs pour y parvenir est fondamentale. Autant de capacités institutionnelles ignorées par l'agenda standard de la « bonne gouvernance ». En dépit des louables intentions qui les portent, la projection de ces « bonnes » institutions sur les pays en développement, notamment les plus pauvres, ne contribue-t-elle pas à affaiblir la capacité, la volonté et le besoin même pour les élites du Sud d'élaborer leurs propres stratégies de développement ?

Les réformes institutionnelles aujourd'hui préconisées tendent à vouloir imposer dans un minimum de temps un modèle abstrait et unique, au mépris des constructions locales millénaires. Surtout, ces réformes se conçoivent sur un mode technique, apolitique, séparées du reste des sociétés. De façon symptomatique, elles n'intègrent toujours pas le jeu des institutions fondamentales que sont les États, les grandes entreprises et les groupes d'intérêt qui agissent à travers elles. Partant, ces réformes n'articulent pas le changement institutionnel et la transformation des sociétés. Les questions du développement d'activités économiques à rendements croissants, créatrices d'emplois et internationalement compétitives, celles de l'industrialisation de pays essentiellement agraires, de la nature des rentes accordées aux capitalistes pour les inciter à développer des activités productives, toutes ces questions éminemment économiques et institutionnelles à la fois, qui ont été au cœur des transformations capitalistes réussies des derniers siècles, demeurent largement absentes de la réflexion standard.

À travers les réformes institutionnelles contemporaines et la « bonne gouvernance », l'Occident ne fait, une fois de plus, qu'imposer ses normes. Ce problème des rapports de l'Occident au non-occidental, et de l'Occident à lui-même, exploré par l'anthropologue et juriste Pierre Legendre, est-il seulement pensable ? Cette interrogation impossible n'explique-t-elle pas que les « bonnes » institutions qu'il conçoit sans relâche pour venir en « assistance » aux pays pauvres semblent à ce point condamnées à être « faussées dans la masse » ?

Au total, le développement pourrait n'être fondamentalement qu'un processus de projection et d'apprentissage infini, indissociable-

ment économique et politique. Et nulle société ne rêve ni ne maîtrise le destin d'une autre à sa place

**REPENSER L'ANALYSE DES « CAPACITÉS INSTITUTIONNELLES »  
NÉCESSAIRE AU DÉCOLLAGE ÉCONOMIQUE :  
LA DÉMARCHÉ DES « PROFILS INSTITUTIONNELS »**

C'est donc tout d'abord à travers la mise en place de nouveaux outils d'analyse et d'évaluation de la gouvernance que peut se développer une conception nouvelle de la nature des réformes institutionnelles à accompagner dans un pays donné. L'un de ces outils innovants est la base de données « Profils Institutionnels<sup>2</sup> ». Élaborée conjointement au ministère de l'Économie et à l'Agence française de développement (AFD), elle est un outil d'analyse nouveau visant à identifier les caractéristiques institutionnelles (ou les « capacités de gouvernance ») spécifiques que les pays ayant réussi à s'arracher au sous-développement ont élaborées et mises en œuvre. Elle offre un vaste champ d'indicateurs institutionnels débordant largement celui de la « bonne gouvernance » définie dans les analyses standard et mise en application massivement dans les programmes d'aide au développement.

En effet, le champ de la « bonne gouvernance » (sécurité des droits de propriété et des transactions, bon fonctionnement des administrations et faible corruption, marchés libres, démocratie) n'explique pas pourquoi des pays affichant des niveaux comparables de « mauvaise gouvernance » connaissent des performances économiques très différentes : il en va ainsi de la Chine ou du Vietnam d'un côté, du Niger, de Madagascar ou de la Mauritanie de l'autre. La raison en est que le champ de la « bonne gouvernance » est trop restreint : il ne prend pas en compte, précisément, les capacités institutionnelles spécifiques que la Chine, le Vietnam et, avant eux, la Corée ou Taiwan ont mobilisées pour connaître trente années de croissance élevée.

L'analyse empirique de la base de données révèle que les pays à croissance rapide et prolongée ont mobilisé des capacités institutionnelles, toutes absentes de la grille standard d'analyse, que l'on peut résumer sous quatre dimensions liées<sup>3</sup>:

- > capacité à élaborer une *vision stratégique* et à la faire partager dans la société, créant ainsi une convention de croissance entre les principaux acteurs du pays ;
- > capacité à créer des *dispositifs de concertation et de coordination* (pour mettre en œuvre cette vision) entre les principaux acteurs économiques, politiques et sociaux ;
- > capacité à créer des *systèmes d'incitations* (« la carotte » : subven-

2 | Nicolas Meisel et Jacques Ould Aoudia, « Une nouvelle base de données institutionnelles : "Profils Institutionnels 2006" », AFD, Document de travail n° 46, septembre 2007. <http://www.afd.fr/jahia/Jahia/lang/fr/home/publications/documentsdetravail/pid/2647>

3 | Pour une analyse plus approfondie, voir Nicolas Meisel et Jacques Ould Aoudia, « La "bonne gouvernance" est-elle une bonne stratégie de développement ? », AFD, Document de travail n° 58, janvier 2008. <http://www.afd.fr/jahia/Jahia/lang/fr/home/publications/documentsdetravail/pid/2635>

tions, accès facilité au crédit, à la terre, au travail, protection commerciale) sur des filières prioritaires intensives en travail et à rendements croissants (déclenchant l'enchaînement suivant : stabilité sociale, distribution de revenus, absorption technologique et apprentissage) ;

> capacité à *conditionner les soutiens publics à des objectifs de performance* : gains de productivité, exposition à la concurrence internationale (« le bâton »).

Ces caractéristiques institutionnelles spécifiques, qui procèdent d'une démarche endogène aux sociétés, ne sont pas seulement un empilement de dispositifs techniques. Pour les rendre opérationnelles, il faut une économie *politique particulière* qui rende légitime cette coordination des principaux acteurs économiques et politiques, qui fasse partager la vision stratégique à de larges fractions de la société, qui rende crédible le jeu des incitations (la carotte et le bâton). Cette économie politique particulière (que l'on peut qualifier de « monopole focal de gouvernance<sup>4</sup>») permet d'aligner les intérêts particuliers sur l'intérêt général pendant une phase suffisamment longue pour que le pays franchisse un palier significatif dans son développement économique. Ces résultats sont corroborés par la littérature d'histoire économique et politique des pays ayant connu une telle phase de croissance prolongée : les « miracles » de l'après-guerre en France, en Italie, en Allemagne ou au Japon, mais aussi les expériences d'États développeurs comme en Corée, à Taiwan, à Singapour, au Brésil, puis en Chine, au Vietnam...

Au final, l'approche suggérée porte à la fois sur l'identification des capacités de gouvernance favorables à la croissance à long terme, mais aussi sur les méthodes de « mesure » de la gouvernance en particulier et des institutions en général. Amorcée dans les années 1990, la mesure des institutions est une démarche récente, qui en est encore à ses balbutiements. Elle prolonge d'une certaine manière l'apport de la comptabilité nationale adossée à la théorie keynésienne, qui a assis l'analyse macroéconomique après la crise des années 1930. Mais la mesure des institutions mobilise des champs de connaissance plus vastes – l'histoire, le droit, l'anthropologie, la sociologie – et comporte une forte dimension normative (que sont de « bonnes » institutions et qui en décide ?) qu'il faut, selon nous, expliciter pour rendre ses résultats (les indicateurs) utilisables de façon pertinente.

Ainsi, non seulement les indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale ne couvrent qu'un champ limité des capacités de gouvernance, mais encore ils contiennent une forte ambiguïté normative en n'explicitant pas la finalité des institutions qu'ils décrivent : les objec-

4 | Nicolas Meisel, « Culture de gouvernance et développement : un autre regard sur la gouvernance d'entreprise », étude du Centre de développement de l'OCDE, 2004.

tifs de la « bonne gouvernance » sont-ils à rechercher pour eux-mêmes ou pour leur effet sur la croissance et le développement ? La base de données « Profils Institutionnels » participe de cette recherche sur la mesure des institutions. Dans ce cadre, elle affiche sa claire orientation vers l'analyse des institutions favorables à la croissance de long terme. À partir de cet objectif explicite, on peut définir ce que sont de « bonnes institutions » : celles qui assurent la croissance à long terme d'un pays.

Si les sociétés sont seules maîtresses de leur développement, l'aide telle qu'elle a été menée depuis cinquante ans voit ses fondements contestés. Sans doute parce que, dans la relation entre l'Occident et le reste du monde nouée autour de l'aide au développement, on a évité de tenir compte du principe universel de réciprocité qui veut que tout don soit suivi d'un contre-don, sans quoi la relation se pervertit, le respect mutuel se perd. L'aide au développement n'a laissé aucun espace pour la réciprocité, sous quelque forme que ce soit : tout « descend » du Nord vers le Sud – financements, idées, formations, comportements, normes, innovations.

Pour autant, la solidarité internationale conserve un sens, sur les terrains où les intérêts des uns et des autres sont communs. C'est ceux des biens publics mondiaux ou régionaux : enjeux environnementaux mondiaux (lutte contre le réchauffement climatique) ou régionaux (préservation de la mer Méditerranée, réponses au stress hydriques et à la désertification), questions de santé publique (lutte contre les maladies « mondialisées »), lutte contre la criminalité financière, etc. L'action sur ces biens publics se démarquerait des positions de charité, de surplomb, de condescendance, et trouverait une légitimité tant dans les pays riches (intérêts communs bien compris) que dans les pays pauvres (respect). Les urgences écologiques planétaires et les nouveaux rapports de force internationaux conjuguent leurs effets pour rendre les postures actuelles en matière de relations Nord-Sud de moins en moins soutenables. ■