

REPENSER LA COOPÉRATION À L'AUNE D'UNE GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE EN QUÊTE DE LÉGITIMITÉ

Depuis décembre 2006, la France a adopté une « stratégie gouvernance » dans le domaine de la coopération au développement, s'appuyant sur le concept de « gouvernance démocratique ». Jean-Marc Châtaigner explique ici comment cette stratégie fait de l'État légitime un passage obligé, dans le respect des spécificités nationales et du rôle que d'autres acteurs peuvent jouer.

|| JEAN-MARC CHÂTAIGNER



Jean-Marc Châtaigner est ambassadeur de France à Madagascar.

Diplômé de l'IEP de Bordeaux et ancien élève de l'École nationale d'administration, il a été directeur de cabinet du secrétaire d'État chargé de la Coopération et de la Francophonie auprès du ministre des Affaires étrangères et européennes.

73

Les vues exprimées dans cet article le sont à titre personnel et n'engagent que leur auteur.

Conceptualisée au début des années 1990 par la Banque mondiale, la « bonne gouvernance » est devenue une des nombreuses priorités affichées des politiques de développement. Le contenu de cette notion a varié dans le temps. Elle a d'abord permis de prôner des politiques libérales, associant processus de privatisation, dérégulation, déréglementation et abaissement des droits fiscaux et douaniers, dans la droite ligne des recommandations du consensus de Washington. Elle a ensuite été préconisée pour obtenir de meilleurs résultats dans la conduite des politiques de lutte contre la pauvreté. La « bonne gouvernance » fut présentée comme une des contreparties naturelles des engagements d'augmentation de l'aide pris en 2002 lors de la conférence de Monterrey sur le financement du développement. Mais les bailleurs de fonds ont longtemps privilégié la dimension économique de la « bonne

gouvernance » – la plus facile à mesurer – sans s'appesantir sur ses conditions d'exercice. Ils ne se sont pas non plus montrés très regardants sur l'autocratie de certains régimes, dès lors que ceux-ci mettaient en œuvre des politiques conformes à leurs recommandations. Sous la présidence de Paul Wolfowitz, la Banque mondiale fut même tentée de donner une interprétation encore plus limitée de la « bonne gouvernance », en la restreignant à la seule lutte contre la corruption.

LA « STRATÉGIE GOUVERNANCE » DE LA FRANCE

Dans un effort significatif pour ne plus qualifier la gouvernance de « bonne » ou de « mauvaise », en évitant le piège de la relativité de la définition d'un niveau de performance, la France a adopté en décembre 2006 une « stratégie gouvernance » s'appuyant sur le concept de « gouvernance démocratique ». Cette stratégie française adopte une définition recouvrant deux enjeux : la gouvernance se définit, au-delà des formes de gouvernement et des mécanismes institutionnels, comme un processus décisionnel ; son but est de favoriser la participation à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques de différents acteurs d'une société à différentes échelles. Dans une telle perspective, le qualificatif de « démocratique » ne désigne donc pas la finalité institutionnelle de la gouvernance, mais souligne sa nature de processus d'association à la prise de décisions autour d'un État légitime. Il s'agit, en fait, d'une définition inclusive, considérant un grand nombre des déterminants de la gouvernance qui relèvent de l'histoire spécifique à chaque pays : la légitimité de l'État comme garant de l'intérêt général, le renforcement des capacités pour l'interaction des acteurs impliqués, la participation au processus décisionnel et l'articulation des différents niveaux. Cette approche de la gouvernance démocratique ne doit pas être confondue avec celle de Stephen Krasner, promoteur d'un régime de souveraineté partagée pour les États fragiles¹, visant à l'externalisation des principales fonctions régaliennes à des structures privées.

L'approche française de la gouvernance démocratique appliquée aux modes de coopération va donc bien au-delà de l'injonction paradoxale d'« appropriation » (*ownership*), figurant dans les slogans des bailleurs de fonds. La contradiction contenue dans cette injonction, reprise dans la déclaration de Paris², est patente : les donateurs assignent aux pays aidés la tâche de diriger et de coordonner, alors que leurs pratiques vont constamment à l'encontre de ce discours, au point parfois de chasser les administrations nationales de leurs propres bureaux pour y installer leurs experts expatriés. L'affirmation de la gouvernance démocratique est donc un appel au renouvellement de notre

1 | Stephen Krasner, "Sharing Sovereignty. New Institutions for Collapsed and Fragile States", *International Security*, vol. 29, n° 2, 2004, p. 85-120.

2 | « Les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement. » *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*, accord international entériné le 2 mars 2005 dans le cadre de l'OCDE.

vision de la coopération pour que cette dernière permette à une société de repenser par elle-même ses propres modalités d'action publique. Questionnant ainsi directement notre approche du partenariat, cette stratégie interroge *in fine* la place que les institutions de développement accordent plus ou moins généreusement aux pays partenaires. Elle doit nous conduire à nous interroger sur les attentes des partenaires, non pas pour les mettre « à la place du conducteur », comme cela est souvent suggéré dans les discours, mais pour leur permettre de choisir leur véhicule.

LES OUTILS DE LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE

Cette approche de la gouvernance démocratique ne donne évidemment pas en elle-même les procédures à suivre. Les instruments pour la mettre en œuvre sont nombreux et peuvent être de différentes natures, puisque le principe de gouvernance démocratique s'applique à tous les domaines de la coopération. Il serait illusoire de vouloir concevoir et proposer un modèle unique de gestion de l'aide publique et des instruments à usage universel, alors que le principe de gouvernance démocratique propose la mise en place de dispositifs concertés par lesquels les acteurs (État, société civile, secteur privé, etc.) choisissent la voie de leur développement. Si les instruments doivent intégrer les spécificités des pays bénéficiaires, ils doivent alors faire appel à la participation active des acteurs de développement dans la diversité d'un même pays. Une grande dose d'imagination est donc requise pour trouver les dispositifs réunissant des acteurs très divers et faire en sorte que ces instruments soient aussi efficaces qu'ouverts. Le défi de la gouvernance démocratique est aussi simple que redoutable : il entend trouver des outils de gestion de l'aide publique alors que la gouvernance est reconnue comme l'alliance d'une approche et de dispositifs créant les conditions d'un processus de long terme de « nationalisation » par les États et les populations de leurs propres modes de gestion des affaires publiques. Il ne s'agit pas de fabriquer des résultats, mais un parcours.

LE PRINCIPLE DE PARTICIPATION À L'ÉPREUVE DES SPÉCIFICITÉS LOCALES

Les pays donateurs ont placé les questions de gouvernance au centre de leurs théories pour améliorer l'efficacité de leur coopération internationale et, à terme, le développement des pays récipiendaires. Les théoriciens de la gouvernance ne devraient plus pouvoir ignorer aujourd'hui la question de la nature des régimes politiques et des spécificités de

chaque pays, alors que la tentation systématique du bailleur et du spécialiste de l'aide est de méconnaître les réalités locales, pour imaginer un problème qui corresponde à « ses » solutions. De ce constat naît une forme de consensus sur l'idée que les pays récipiendaires ne doivent pas seulement se saisir de leur stratégie de développement et de la mise en œuvre des programmes, mais doivent y associer les différents acteurs de leur société pour en assurer la pérennité. L'injonction d'appropriation, déjà évoquée, aboutit à l'exigence de la définition des projets de développement par les acteurs concernés, autrement dit au principe de participation. Cette étape, aux modalités plus que floues, est aujourd'hui considérée comme nécessaire pour respecter le deuxième principe de la déclaration de Paris, à savoir l'alignement sur les stratégies nationales de développement.

Prenons toutefois le temps de revenir sur ce principe de définition partagée avec les populations concernées, puis les bailleurs des stratégies de développement, car l'histoire réserve bien des surprises. Si on suit l'idée généralement répandue selon laquelle les institutions démocratiques ont été déterminantes pour le développement économique de l'Occident, les derniers exemples de forte croissance économique de la Chine et du Vietnam contredisent toutefois l'universalité de ce principe. Force est de constater qu'il s'agit de régimes forts n'ayant pas les caractéristiques des institutions démocratiques occidentales et que ces pays ont au contraire bénéficié d'autorités politiques demeurant longtemps en place. Ces dernières ont été en mesure de mener de manière dirigiste une politique de développement se révélant efficace, en dépit de pratiques népotiques et de corruption qui, dans des pays n'ayant pas « décollé », auraient été considérées comme dirimantes. Les autorités de ces pays ont ainsi démontré leur capacité à utiliser l'aide internationale dans un sens qui leur soit favorable. En elle-même, la construction de la démocratie formelle n'est pas un ressort du développement. Au contraire, elle peut être créatrice d'instabilités ou d'un décalage croissant entre les attentes et les résultats effectivement attendus³, alors que l'impatience constitue, comme nous l'a rappelé Nancy Birdsall, l'un des sept péchés capitaux des bailleurs de fonds⁴.

La caractéristique commune des pays qui ont réussi leur développement réside bien dans leur capacité à définir puis à mettre en œuvre une stratégie de développement au sens large – politique, économique et sociétal –, quitte à l'imposer par la force aux donateurs. C'est ce que Nicolas Meisel et Jacques Ould Aoudia appellent les « capacités de l'État à coordonner les agents et sécuriser leurs anticipations stratégiques⁵ ». Cette capacité, essentielle, distingue – à gouvernance égale – les pays ayant une croissance économique en stagnation et les pays réalisant leur

3 | Jean-Marc Châtaigner et Leslie Ouarzazi, "Fragile states and the new international disorder", FRIDE, Working Paper, 2007. www.fride.org

4 | Nancy Birdsall, "Seven Deadly Sins: Reflections on Donors Failing", Washington, Center for Global Development, Working Paper n° 50, décembre 2004. www.cgdev.org

5 | Nicolas Meisel et Jacques Ould Aoudia, « Une nouvelle base de données institutionnelles : "Profils institutionnels 2006" », AFD, Document de travail n° 46, septembre 2007. www.afd.fr

décollage économique. Deux autres facteurs caractérisent ces derniers : un niveau élevé d'éducation et de santé de base, ainsi qu'une sécurisation des droits fonciers amorçant une formalisation plus globale des règles des échanges. Mais au-delà de ces prérequis, qui permettent de réduire les incertitudes et de diffuser un sentiment de confiance, la réflexion sur la mise en place d'une approche en termes de gouvernance démocratique reste essentielle pour l'élaboration des règles de gestion d'un pays : d'une part, par la « formalisation des règles » concernant l'administration, les échanges économiques, les systèmes de solidarités et, d'autre part, par l'« ouverture des systèmes de régulation sociale dans les domaines politique, économique et social », autrement dit l'établissement des libertés, de régulations de la concurrence, de la décentralisation, de la mobilité sociale⁶...

C'est assez significativement dans les pays où les États sont les plus faibles, les règles de gouvernance nationale les plus déstructurées et les sociétés les plus en conflit que les formes les plus abouties de coordination ont été projetées et expérimentées⁷. Dans l'urgence de la reconstruction, les donateurs veulent faire exister une « stratégie nationale de développement » autour de laquelle se rejoignent autorités nationales, populations et donateurs. Les différentes analyses s'accordent sur le faible impact des documents qui en sont issus en raison de la définition consensuelle, large et vague des objectifs de développement qu'ils contiennent. Une seconde critique concerne la faiblesse des mécanismes de suivi, tant au niveau des autorités publiques que de la société civile. En fait, ces mécanismes sont pénalisés par la trop large représentation des instances créées à cet effet et par les conflits d'intérêts qui s'y jouent⁸. Le décalage de ce type de stratégie nationale avec la réalité et toute possibilité d'opérationnalisation provient donc de la volonté d'établir des décisions consensuelles partagées par un trop grand nombre d'acteurs. Mais également du fait que les pays concernés ne disposent pas d'une structure étatique à même d'assurer l'orchestration d'une telle politique multisectorielle de développement.

L'INCONTOURNABLE RÔLE DE L'ÉTAT

L'imposition de normes exogènes sur une réalité complexe et spécifique à chaque pays apparaît comme une des causes principales d'échec des politiques de développement. Dès lors, comment atteindre de manière endogène cet objectif de renforcement des « stratégies nationales de développement », prôné par la déclaration de Paris ? Ces « stratégies » s'avèrent être pour les bailleurs un instrument sur lequel se reposer pour améliorer, dans la concertation, l'efficacité de leur aide.

6 *Ibid.*

7 *Juana Brachet (de Catheu), « La coordination des acteurs en faveur des États fragiles », in Jean-Marc Châtaigner et Hervé Magro (dir.), États et sociétés fragiles : entre conflits, reconstruction et développement, Karthala, 2007.*

8 *International Crisis Group (ICG), "Afghanistan's Endangered Compact", Asia Briefing n° 59, 2007.*

Le rôle de l'État est essentiel dans la définition de ce projet national. Cependant, les spécificités du pays et sa diversité n'ont-elles pas davantage de chances d'être prises en compte dans ce projet grâce à un processus participatif mené par les pouvoirs publics ? Le problème est que le concept de participation peut être remis en cause pour bien des aspects. Qui représente qui ? Avec quelle légitimité ? Et même, quelle participation revendiquons-nous qui soit réellement mise en œuvre en France ? Si pertinentes que soient ces questions, elles correspondent en fait aux différences de modalités de participation politique propres à chaque pays. Or la coopération d'un bailleur peut favoriser la mise en place de dispositifs permettant aux différentes catégories de la population de s'investir progressivement d'un rôle citoyen. L'intérêt de l'intervention d'un bailleur réside *a priori* dans la possibilité qu'elle donne à ces dispositifs d'exister, mais aussi dans la fonction médiatrice que peut avoir cette intervention en amenant des personnes, qui habituellement ne se rencontrent pas, à débattre.

Cette réflexion se focalise délibérément sur l'État dans son rôle de chef d'orchestre des questions de développement et sur les questions du renforcement de ses capacités dans cette perspective. Car, comme nous l'avons démontré, il est le *passage obligé*, dans un premier temps, des réformes décisives, puis d'une coordination harmonieuse des différentes échelles d'un même territoire pour un développement humain durable, position que la France a toujours défendue en dépit des modes théoriques du milieu du développement. Il existe cependant une série d'acteurs, notamment à l'échelon local, à mettre en réseau pour soutenir ou contrôler cet État dans sa gestion des affaires publiques, si l'on veut que celle-ci soit concertée et partagée pour générer un développement humain durable. La notion de gouvernance démocratique implique la mise en œuvre d'une forme de subsidiarité au sein des activités de coopération des bailleurs pouvant se reposer sur les compétences et la différence de postures de chaque acteur pour la mise en œuvre de leurs programmes : organisations internationales, ONG, fondations, coopération décentralisée, réseaux de recherche-action et entreprises. En parallèle, la grande difficulté pour les pays partenaires consiste certainement à acquérir la capacité d'orchestrer harmonieusement ces différents types de réseaux pour créer des dispositifs de décision multi-acteurs qui soient respectueux des spécificités de chaque territoire, mais qui soient également compétents, efficaces et complémentaires dans leurs actions de développement à différentes échelles.

En guise de conclusion, nous soulignerons qu'il nous faut, avec audace et imagination, repenser nos coopérations nationales à l'aune de la gouvernance démocratique. Il ne s'agit pas de détruire l'existant,

mais d'instaurer de nouveaux modes de relation par des instruments renouvelés pour rompre définitivement avec les thèses normatives développées par certains bailleurs. L'évaluation et la capitalisation pourraient être au cœur de cette démarche, car, en mettant en place des réseaux et des dispositifs inclusifs et concertés (Nord-Sud ou Sud-Sud), elles nous obligeraient à être conséquents avec l'injonction d'appropriation. Elles convergeraient vers le soutien de processus d'apprentissage à long terme permettant à chaque société de réinventer, de renforcer et de développer ses propres modalités d'action publique, nourrie à la fois de son histoire et de l'expérience internationale. ■