

Conception de la gouvernance

*Regards croisés de la Banque mondiale, de la
Commission européenne et du PNUD*

*Vers une harmonisation des conceptions de la gouvernance ?
Jean Fabre, PNUD
Meisel & Ould Aoudia (2007)*

Axe thématique I

*Note d'analyse
Rapport d'entretien
Note de lecture*

Bien qu'aucun véritable consensus ne se dégage autour d'une définition commune de la gouvernance ni de son utilité, nombreux sont ceux à vouloir la mesurer. Toute la question est de savoir que mesurer quand personne ne s'accorde sur le contenu du contenant. L'enjeu de cette première note d'analyse est de déterminer dans quelle mesure le choix des indicateurs de gouvernance dépend de la conception que l'on se fait de cette dernière. A travers les regards croisés de trois institutions, la Banque mondiale, la Commission européenne et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), nous étudierons la relation entre définition de la gouvernance, fonction de l'institution et choix des indicateurs destinés à l'allocation de l'aide. Les similitudes et les différences entre ces trois approches seront analysées, tout comme la question de savoir si nous nous dirigeons plutôt vers une harmonisation ou une divergence des diverses conceptions de la gouvernance.

L'étude des approches et des stratégies de gouvernance de la Banque mondiale, de la Commission européenne et du PNUD révèle deux tendances différentes. Premièrement, derrière des discours quasiment identiques sur la forme, se cachent en réalité, sur le fond, trois approches du développement très différentes. Le rapport entretenu avec les pays bénéficiaires, la forme prise par l'aide (prêts ou dons), les politiques d'allocation (pratique de la conditionnalité et/ou de la sélectivité), le rôle de la « bonne » gouvernance ou encore la fonction des indicateurs (outils de contrôle, d'évaluation ou de suivi) sont notamment envisagés de manières différentes, voire opposées. Deuxièmement, malgré ces divergences fondamentales, force est de constater que les visions étroites de la gouvernance, centrées sur une, voire deux dimensions, perdent du terrain au profit d'une approche interdisciplinaire et harmonisée. Chacune des trois institutions démontre une volonté multidimensionnelle et cherche à intégrer à ses valeurs de départ celles

habituellement mises en avant par d'autres institutions. Ainsi, il est fort à parier qu'à l'avenir, chaque institution de coopération au développement continuera à être particulièrement compétente dans les domaines pour lesquels elle a été conçue et où elle possède les outils les plus adaptés mais, qu'en même temps, chacune s'appliquera à avoir approche globale, une vue d'ensemble, de la gouvernance.

Le rapport d'entretien avec Jean Fabre, directeur adjoint du bureau du PNUD à Genève, donne un aperçu de l'approche du développement de cette institution et des valeurs qu'elle cherche à promouvoir à travers le concept de « gouvernance démocratique ». Jean Fabre aborde, entre autres, la modification que le rôle du PNUD a connue sur le terrain depuis que la gouvernance s'est imposée comme pré requis pour bénéficier de l'aide internationale.

La note de lecture sur le texte de Nicolas Meisel et Jacques Ould-Aoudia « La 'Bonne Gouvernance' est-elle une bonne Stratégie de Développement ? » fournit les outils nécessaires afin de réviser les politiques actuelles de coopération au développement qui s'appuient sur la notion de « bonne gouvernance ». Cette nouvelle approche se base sur une étude comparative entre les indicateurs KKZ de l'Institut de la Banque mondiale et la base de données des « profils institutionnels ». Cette étude démontre que bien que la « bonne gouvernance » soit corrélée de manière positive avec le développement (PIB par tête), elle n'entretient pas de relation directe avec la vitesse de développement (croissance à moyen-long terme). Grâce à cette constatation, les auteurs proposent de réviser les politiques de coopération au développement en tenant compte du fait que le décollage économique connu par les pays en développement n'entretient aucun rapport direct avec la « bonne gouvernance ».

« Vers l'harmonisation des conceptions de la gouvernance ? »

Regards croisés de la Banque mondiale, de la Commission européenne et du PNUD.

Par Carole CHARLES, Viktoria DIJAKOVIC, Micha KAEMPFER & Maria KOZLOVA

Définir la gouvernance n'est pas une mince affaire. Dans le domaine de l'aide au développement, elle fait partie de ces concepts « valises » approuvés par tous les bailleurs de fonds internationaux mais qui ne représentent souvent qu'un contenant sans contenu. A l'heure actuelle, la gouvernance est comprise de diverses manières, traduisant généralement les intérêts et les objectifs de chacun. Chez les chercheurs, les différences sont relativement minimales bien que l'on puisse noter pour les uns une certaine mise en avant de la dimension économique, comme chez Douglass North qui définit la gouvernance comme étant les institutions formelles et informelles d'un pays – ces dernières comprenant la culture et les normes non-écrites – ainsi que leur interaction avec les entreprises et les organisations économiques et politiques⁷ ; et pour les autres une mise en avant plus marquée du politique, comme chez Carlos Santiso pour qui « la gouvernance est définie par les styles et les modes de gouvernement, et est donc liée à la qualité des institutions politiques, définies au sens large et incluant non seulement les structures formelles de l'Etat mais également les normes et les valeurs informelles sous-tendant l'action publique⁸ ». Leur compréhension générale de la gouvernance reste cependant très proche. Le fait que le concept en lui-même soit vaste et ses contours grossièrement définis lui permet également d'englober des conceptions plus « originales » de la gouvernance, ou tout du moins spécifiques à des cas précis. Ainsi, la définition de la gouvernance de l'ancien président du Costa Rica, Oscar Arias, dépend fortement du contexte spécifique de son pays et des objectifs qu'il souhaite atteindre : « la gouvernance regroupe la manière dont un pays gère les ressources naturelles, les droits de l'Homme, le comportement de la police et des fonctionnaires et la redistribution des richesses⁹ ».

Cette diversité de définition, et donc de conception, reflète le fait que la gouvernance est une fabrique politique et qu'elle ne représente pas la réalité. Chacun, à travers sa

⁷ North (1990).

⁸ Santiso (2001b), pp.92-93.

⁹ Arias (2000), p.32.

définition de la gouvernance essaie de reproduire un idéal à atteindre. Sous cet angle, et comme le précise Pierre-Yves Le Meur, « la gouvernance est inévitablement bonne gouvernance [...] », et de souligner : « on voit bien à quel point il est difficile d'extraire un concept de gouvernance purifié de sa gangue idéologique¹⁰ ». Il n'existe forcément pas plus de consensus sur la définition de la « bonne gouvernance » que sur celle de la gouvernance. Cependant, selon Daniel Kaufmann et Aart Kraay, « un service public efficace, un système juridique fiable et une administration redevable envers ses usagers¹¹ » forment les éléments centraux de la « bonne gouvernance » sur lesquels toutes les définitions convergent. Celui qui ne respecte pas ces trois points est *de facto* coupable de « mauvaise gouvernance ». Autre élément à relever, parmi les chercheurs aucun consensus n'existe pas quant à la vraie utilité de la « bonne gouvernance ». Jacques Ould Aoudia souligne par exemple que le cadre institutionnel des pays ayant connu une phase de décollage économique ne correspondait pas aux critères fixés par la « bonne gouvernance » : corruption, régimes autoritaires, croissance souvent inégalitaire, etc. Par contre, ces pays avaient tous adopté des politiques macroéconomiques dites *market friendly*, telles que la libéralisation des marchés des produits et des capitaux¹².

Aucun véritable consensus ne se dégage donc autour d'une définition commune de la gouvernance ni de son utilité. Pourtant, nombreux sont ceux à vouloir la mesurer. Toute la question est de savoir que mesurer quand personne ne s'accorde sur le contenu du contenant. L'enjeu de cet article est de déterminer dans quelle mesure le choix des indicateurs de gouvernance dépend de la conception que l'on se fait de cette dernière. A travers les regards croisés de trois institutions, la Banque mondiale, la Commission européenne et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), nous tenterons d'étudier la relation entre définition de la gouvernance, fonction de l'institution et choix des indicateurs destinés à l'allocation de l'aide. Les similitudes et les différences entre ces trois approches seront analysées, tout comme la question de savoir si nous nous dirigeons plutôt vers une harmonisation ou une divergence des diverses conceptions de la gouvernance. Avant cela, il semble toutefois important de se pencher brièvement sur les véritables enjeux de la mesure de la gouvernance.

¹⁰ Le Meur (2006), p.74.

¹¹ Kaufman & Kraay (2007), p.2.

¹² Ould Aoudia (entretien le 20.11.2007).

Importance et enjeux de la mesure de la gouvernance

La mesure de la gouvernance traduit une volonté de réification, c'est-à-dire de transformer un concept abstrait en une entité concrète et donc mesurable. Dans la littérature concernant l'aide au développement, cette « matérialisation » de la gouvernance a pris la forme d'indicateurs de gouvernance. Selon le Petit Robert, un indicateur est une « variable ayant pour objet de mesurer ou apprécier un état, une évolution ; instrument servant à fournir des indications ». Replacés dans le contexte de la gouvernance, le « Guide de l'Utilisateur » du PNUD souligne que les indicateurs permettent « d'évaluer un aspect de la gouvernance d'un pays. Ils sont généralement affinés de manière à évaluer les différents aspects de gouvernance, tels que les systèmes électoraux, la corruption, les droits de l'Homme, la prestation du service public, la société civile et l'égalité des sexes¹³ ».

Cette démarche visant à quantifier la gouvernance peut se justifier de trois manières. La première est de fournir une référence aux investisseurs étrangers. Les investissements directs étrangers (IDE) sont en effet passés de 10 milliards US\$ au début des années 1980 à plus de 150 milliards US\$ depuis 1997 et les investissements sous forme de portefeuille ont été multipliés par 13 au cours de la même période¹⁴. La qualité de la gouvernance apparaît comme un gage de stabilité des marchés financiers, et devient le critère déterminant pour les investisseurs étrangers dans la sélection des pays. Le second motif de mesure de la gouvernance a trait aux politiques de coopération au développement. Les bailleurs de fonds internationaux ont tendance à utiliser l'aide qu'ils allouent en tant qu'incitation à la réorganisation ou à la réorientation des politiques et des institutions des pays bénéficiaires. « L'articulation de conditions politiques à remplir pour avoir accès à l'aide au développement¹⁵ » constitue le principe de conditionnalité de l'aide. La formulation de ces conditions est facilitée par la « matérialisation » de la gouvernance. En effet, les indicateurs fixent des repères, des objectifs, des cibles et des buts précis en matière de développement. Il s'agit ensuite pour les pays bénéficiaires d'atteindre tel ou tel « score » sur l'échelle menant à l'objectif final afin de recevoir de l'aide. La gouvernance apparaît ainsi comme garant de l'efficacité de l'aide pour la plupart des bailleurs de fonds. La troisième raison de l'importance de la mesure de la gouvernance est quant à elle plus controversée. Comme souligné par Marie Besançon¹⁶, la mesure de la gouvernance peut placer des standards pour la progression et l'atteinte d'objectifs à l'interne, et indiquer où les fonds seront le plus

¹³ UNDP (2004), p.3.

¹⁴ Arndt & Oman (2006), p.15.

¹⁵ Santiso (2001b), p.85.

¹⁶ Besançon (2003), p.2.

utiles et où les politiques doivent s'améliorer. Il s'agit donc de dire que les indicateurs de gouvernance peuvent servir de guide aux pays en développement dans la bonne mise en place de leurs réformes. Ils permettent également le suivi et l'auto évaluation. Le problème concernant ce point se situe au niveau de la publicité des résultats – au sens de rendre publics – auprès des gouvernements des pays en développement¹⁷.

Donner un contenu au contenant

Comme le disait Einstein: « Not everything that can be counted counts, and not everything that counts can be counted¹⁸ ». C'est le cas pour la gouvernance. Comme nous l'avons vu, le concept est extrêmement vaste et aucun consensus n'existe quant à son contenu. La mesure de la gouvernance représente donc un véritable défi. Afin de le relever, les chercheurs ont décortiqué le concept afin d'en extraire un certain nombre d'éléments « mesurables ». Cette décomposition est évidemment sujette à controverse, puisque les différents éléments extraits et sélectionnés afin de former l'indicateur traduisent la conception de la gouvernance propre à la personne ou à l'institution à l'origine de cette même décomposition.

Dans ce rapport nous avons identifié quatre « dimensions » de la gouvernance au sein desquelles sont regroupés plusieurs éléments de même nature. Il s'agit des dimensions politique, économique, administrative et sociale. Ces quatre catégories sont mentionnées dans la littérature mais ne sont jamais véritablement considérées comme quatre « pôles » de la gouvernance. Par gouvernance politique nous entendons de manière générale les interactions entre les institutions politiques d'un pays et ses citoyens. Ainsi sont regroupés dans cette dimension des éléments tels que les mécanismes électoraux, les droits politiques, les droits de l'Homme, la séparation des pouvoirs, l'Etat de droit, la décentralisation, l'organisation de la société civile ou encore l'accès à l'information. La gouvernance économique comprend quant à elle les politiques macro-économiques et structurelles d'un pays (politiques fiscales et budgétaire), le commerce international (mesures protectionnistes), les politiques de régulation du marché ou encore les mécanismes nécessaires à la redistribution des biens et des richesses au sein de la société. La dimension administrative de la gouvernance comprend la structure, le fonctionnement et la gestion de l'administration publique, la manière dont cette dernière permet la mise en place des politiques ou encore l'attitude des fonctionnaires (corruption, compétences, efficacité). Finalement, la gouvernance sociale regroupe une série d'éléments tels que la protection sociale, les systèmes d'éducation et de santé, l'égalité homme-femme, la

¹⁷ Ce thème est traité en détail dans l'article 2.

¹⁸ Trouvé dans Kaufman & Kraay (2007), p.2.

protection de l'environnement ou encore le rôle des acteurs non-étatiques au sein de la société¹⁹.

Cette décomposition en quatre dimensions du contenu de la gouvernance nous a permis d'identifier quelle conception de la gouvernance était mise en avant par une institution au travers de ses indicateurs. Etant donné que ce rapport se concentre sur l'étude comparative des approches et des stratégies de gouvernance de la Banque mondiale, de la Commission européenne et du PNUD, nous avons analysé les outils employés par chacune des trois institutions. Ainsi, le contenu du CPIA (Country Policy and Institutional Assessment) de la Banque mondiale, des « Profils de gouvernance » de la Commission européenne et des champs thématiques clé du PNUD mis en avant dans le « Projet des indicateurs de gouvernance » a été décomposé en sous-catégories. Chacune d'entre elles contenait plusieurs éléments qui ont été analysés et classés parmi les quatre dimensions de la gouvernance identifiées, c'est-à-dire gouvernance économique, administrative, sociale ou politique. Pour obtenir plus d'informations sur le contenu détaillé des indicateurs, profils et champs thématiques, les « Tableaux récapitulatifs des dimensions de la gouvernance mises en avant par les trois institutions » sont disponibles en annexe.

Trois institutions, trois approches du développement

Le concept de gouvernance mis en avant par la Banque mondiale, la Commission européenne et le PNUD dans le cadre de leurs politiques de coopération au développement est loin d'être uniforme. Il s'agira dans un premier temps de comprendre l'histoire, la fonction ou encore les objectifs de chacune des institutions, notamment grâce à la méthode dite de l'*Octopus*²⁰ qui consiste à répondre aux questions suivantes à propos d'une institution : qui, quand, où, quoi, combien, pourquoi, conséquences, comment. Les tableaux détaillés sont placés en annexe de l'article. Cette brève présentation des trois institutions permettra dans un second temps de mieux cerner leurs approches respectives concernant l'aide au développement. La position de chaque institution au sujet de la conditionnalité sera également abordée.

La Banque mondiale : une « banque » pour le développement

La Banque mondiale considère que sa fonction principale est, d'une part, de lutter contre la pauvreté de manière durable et, d'autre part, d'encourager les populations des pays les moins développés à « maîtriser leur environnement de manière

¹⁹ Chacune des quatre dimensions peut évidemment contenir d'autres éléments. Les listes établies ici ne sont pas exhaustives.

²⁰ Méthode de l'*Octopus*, développée par Jean-Denis Commeigne, Professeur à SciencesPo Paris.

judicieuse²¹». Depuis le début des années 2000, la Banque se consacre notamment à quatre domaines particuliers : la consolidation des institutions et la formation du personnel administratif, la mise en place de cadres juridiques et judiciaires, le développement d'un système financier et la lutte contre la corruption. La mission de la Banque se concentre également essentiellement sur la réalisation des Objectifs de Développement pour le Millénaire (ODM) de l'ONU. La Banque mondiale regroupe deux organismes distincts : la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et l'Association internationale de développement (AID), sur laquelle l'analyse qui suit se concentre. L'AID focalise son aide exclusivement sur les pays les plus pauvres de la planète. Cette dernière est entrée en fonction en 1960 afin d'encourager le développement économique, l'augmentation de la productivité et l'amélioration du niveau de vie dans 80 pays défavorisés. L'objectif poursuivi par la création de l'AID était de permettre aux pays les plus pauvres d'acquérir les capitaux jugés nécessaires à leur développement. Aujourd'hui l'AID remplit véritablement la fonction d'une banque et emploie principalement deux moyens d'allocation de l'aide : d'une part des prêts à taux d'intérêt nul servant à financer les conditions nécessaires au développement durable, et, d'autre part, des dons qui ont été estimés à 19% de l'engagement total de l'exercice 2007 s'élevant à 11.9 milliards de dollars. Les opérations de l'AID sont principalement financées par les contributions des 185 États membres les plus riches. Les reconstitutions de ressources prennent place tous les trois ans et sont approuvées à l'occasion des Assemblées annuelles du Conseil des gouverneurs²². Par ailleurs, les revenus de la BIRD et les remboursements de crédits précédemment accordés par l'AID aux pays emprunteurs constituent une source de financement supplémentaire. La 14^{ème} reconstitution du 18 avril 2005 pour la période de 2005 à 2008 a mis à disposition 33 milliards de dollars dont approximativement 18 milliards proviennent de nouvelles contributions des 40 pays donateurs. La 15^{ème} reconstitution aura lieu le 1^{er} juillet 2008 et vise une augmentation du budget d'environ 20%²³.

Le rôle de l'AID se limite au strict financement d'opérations d'aide au développement et aux conseils concernant leur mise en place. Les pays emprunteurs sont responsables de la réalisation des projets. L'engagement de ces derniers lors de la mise en place constitue un élément indispensable en vue d'atteindre des résultats optimaux. L'AID joue ainsi, comme toutes les agences de coopération au développement, principalement le rôle de financier du développement. De manière conséquente par rapport à son approche, elle se montre moins présente au niveau de

²¹ Voir www.worldbank.org.

²² Le Conseil des gouverneurs est le comité des représentants des pays membres de la Banque mondiale (<http://go.worldbank.org/30PI9TZRG0>).

²³ Pour plus de détails, consulter le site <http://go.worldbank.org/U921UMWUS0>.

la mise en place et du suivi de l'aide directement sur le terrain que d'autres institutions de coopération au développement. Afin d'allouer ses ressources de manière optimale, l'AID doit surveiller l'effectivité et l'efficacité des projets mis en œuvre par ses partenaires. Pour ce faire, elle a mis en place un système de conditionnalité lié à l'allocation de l'aide afin d'assurer d'une part que les fonds débloqués contribuent aux objectifs nationaux de développement du pays concerné et, d'autre part, que les ressources sont utilisées pour les objectifs prévus par l'accord entre l'AID et le pays emprunteur²⁴. Au cours des deux dernières décennies l'orientation de la conditionnalité a changé, notamment en raison de la remise en question des réformes libérales recommandées dans les années quatre-vingts par le Consensus de Washington. Par exemple, le pourcentage de conditions concernant la gestion économique et le commerce est passé entre 1980 et 2005 de 27% à 12% par rapport au total des conditions. En revanche, les conditions liées à la gestion des secteurs sociaux et à la gouvernance du secteur public ont considérablement augmenté, passant respectivement de 5% à 19% et de 24% à 48%²⁵. Il semble ainsi que la Banque mondiale ait transformé son approche de conditionnalité, passant d'une perspective purement économique, basée sur le court terme, à une compréhension plus complexe, orientée vers des transformations institutionnelles à moyen terme²⁶.

La Commission européenne et l'aide aux pays ACP

La Commission européenne est l'une des trois principales institutions de l'Union européenne (UE). Elle constitue l'institution politiquement indépendante des 27 gouvernements nationaux qui représente et défend les intérêts de l'UE sur la scène internationale. La Direction Générale du Développement (DG DEV) de la Commission est chargée de formuler la politique d'aide de l'UE aux pays en voie de développement. Cette dernière a pour principal objectif la réduction de la pauvreté ainsi que « l'aide aux pays partenaires [qui se trouvent] sur la voie d'une gouvernance à la fois bonne et démocratique »²⁷. La Communauté est donc déterminée à soutenir des stratégies de réduction de la pauvreté qui intègrent ces différentes dimensions et s'appuient sur une analyse des contraintes et des opportunités propres à chaque pays en développement. Les principaux champs d'action de la DG DEV sont les suivants : accentuation des liens entre commerce et développement, intégration et coopération régionale, soutien aux politiques macro-économiques et promotion de l'accès équitable aux services sociaux, transports,

²⁴ Banque mondiale (2005b), p. 7.

²⁵ Banque mondiale (2005b), p. 11.

²⁶ Banque mondiale (2005a), p. 7 et Santiso (2001a), pp. 4 & 10.

²⁷ Voir http://ec.europa.eu/europeaid/what/governance-democracy/governance/index_fr.htm

sécurité alimentaire, développement rural durable et développement institutionnel²⁸. La DG DEV décide également de l'utilisation des ressources financières dévolues à la coopération au développement. Le FED (Fond Européen de Développement)²⁹ est l'instrument principal de l'aide communautaire à la coopération au développement des États ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) ainsi qu'aux PTOM (Pays et Territoires d'Outre Mer). Les 77 pays ACP sont, en vertu de l'Accord de Cotonou, les bénéficiaires exclusifs de l'aide au développement de l'UE. Le choix de ces pays s'explique par des raisons historiques. C'est à partir de 1957, date de création du 1^{er} FED, que l'UE a commencé à développer une étroite coopération avec ces pays appartenant aux anciennes colonies belges, françaises, néerlandaises et britanniques.

Pour ce qui est de la forme de l'aide, il faut noter que la Commission européenne fournit une aide économique directe aux pays partenaires, sous forme de dons. Cette dernière utilise principalement trois approches pour acheminer l'aide. Premièrement, l'approche traditionnelle par projet, permet de financer des projets dont les objectifs sont déterminés à l'avance et qui doivent être atteints dans un certain délai et en fonction d'un certain budget. La seconde approche, dite sectorielle, implique davantage les pays partenaires dans la politique de développement et les décisions de financement. Enfin, l'aide budgétaire permet à la Commission européenne d'octroyer une aide directe au gouvernement bénéficiaire. Au moyen de ces trois instruments financiers, l'acheminement de l'aide, ainsi que la garantie de sa qualité et de son efficacité sont les domaines de compétence de l'office de coopération EuropAid, créé en 2001. Ce dernier est chargé de la mise en œuvre de la plupart des projets d'aide extérieure de la Commission européenne et est également responsable de toutes les phases du cycle des opérations. Ces projets visent le renforcement de la démocratie, de la bonne gestion des affaires publiques et de l'État de droit ainsi que la suppression de la peine de mort, la torture, l'impunité, le racisme et la xénophobie. Selon la déclaration du Commissaire européen au développement Louis Michel, « la part européenne de l'aide mondiale au développement est de 56%, ce qui place l'Europe [...] en première position dans la communauté internationale des donateurs, avec un montant de 46 milliards d'euros par an »³⁰. L'UE a ainsi développé un rôle de leader dans la lutte contre la pauvreté globale, en devenant le plus important bailleur de fonds.

²⁸ Les domaines essentiels sont décrits dans la Stratégie «Politique de développement de la Communauté européenne» (2000).

²⁹ L'enveloppe financière du 10^{ème} FED s'élève à 22 milliards d'euros pour la période 2008-2013.

³⁰ Michel (2005).

La Commission européenne ne lie pas directement l'allocation de l'aide aux pays ACP à des critères de conditionnalité directe³¹. Une partie de l'aide est « garantie d'office » ; seule l'obtention de la tranche incitative dépend de certaines conditions. Les pays sont invités à présenter un plan d'action concret mettant en relief les problèmes qui leur semblent les plus pertinents. Ce plan est évalué par la Commission européenne et les pays membres de l'UE d'après les trois critères suivants : pertinence, ambition et crédibilité. Si les plans d'action élaborés par les pays ACP semblent appropriés et que les problèmes qu'ils identifient correspondent à ceux relevés par la Commission, les pays ACP bénéficieront de la tranche incitative.

Le PNUD : le développement en « co-partenariat »

Créé en 1965, le PNUD constitue le réseau mondial de développement dont dispose le système des Nations Unies et est entièrement financé grâce aux contributions volontaires des Etats membres de l'ONU. Présent sur le terrain dans 166 pays, dont 133 en développement, le PNUD s'est engagé à atteindre les ODM créés en 2000, dont l'objectif primordial est de diminuer de moitié la pauvreté d'ici à 2015. Pour ce faire le PNUD aide les pays bénéficiaires de l'aide internationale à élaborer et partager des solutions aux problèmes touchant notamment la gouvernance démocratique, la réduction de la pauvreté, la prévention de crises et le relèvement post-conflit, l'environnement et l'énergie ainsi que le sida. Le réseau du PNUD cherche également à relier et coordonner les divers efforts faits par les gouvernements, la société civile et les bailleurs de fonds en vue d'atteindre les ODM. En 2002, afin de répondre à la demande croissante d'assistance venant des pays en développement et de maximiser les ressources disponibles, le PNUD a créé trois centres de recherches spécialisés sur la pauvreté (Brasilia), l'environnement (Nairobi) et la gouvernance démocratique (Oslo). Ces centres de recherches visent à développer des compétences d'assistance clé dans certains domaines spécifiques du développement³².

Le PNUD a une fonction de conseiller technique au développement. Son mandat l'oblige formellement à assister les pays qui requièrent son aide et à les soutenir dans leurs réformes. A l'origine le PNUD possédait une approche du développement par projets. A la fin des années '90 la question s'est posée de savoir si des projets ponctuels étaient suffisamment efficaces pour lutter contre la pauvreté. Le PNUD a donc adopté une approche plus holistique par programmes. A l'heure actuelle la politique de coopération au développement du PNUD prend une forme hybride

³¹ Clauses suspensives de l'Accord de Cotonou mis à part. Ces dernières prévoient la suspension de l'aide en cas de corruption grave. Ce fut le cas pour le Togo et le Niger.

³² UNDP (2003), p.15.

entre projets et programmes³³. Ces derniers sont élaborés par les pays partenaires et sont ensuite portés devant le Conseil d'Administration du PNUD qui doit les approuver à l'unanimité. La mise en place des projets/programmes est prise en charge par le gouvernement et les ministères locaux ainsi que par les coordinateurs résidents du PNUD. Ces derniers possèdent une large marge de manœuvre quant à l'adaptation du projet/programme à la situation nationale³⁴. Le PNUD préconise des solutions « dont les pays ont la maîtrise³⁵ » afin d'assurer l'efficacité et l'appropriation des programmes. En 2005, sur un budget annuel d'approximativement \$4.44 milliards, le PNUD a attribué \$1.02 milliards directement aux gouvernements des pays bénéficiaires afin de financer l'élaboration de leurs propres stratégies nationales de développement en fonction des besoins et des priorités au niveau local. Les responsabilités concernant la mise en place et le contrôle de l'aide directement sur le terrain n'incombent dans un premier temps pas uniquement aux gouvernements locaux mais sont partagées avec les bureaux locaux du PNUD. Sur le long terme l'objectif est toutefois que les pays en développement s'approprient totalement les programmes ainsi que les mécanismes nécessaires à leur supervision. Dans sa relation avec les pays bénéficiaires de l'aide internationale, le PNUD privilégie le dialogue et la négociation et met ainsi en avant une approche du développement en « co-partenariat » que Robert Chambers qualifierait de *right-based approach, for empowerment*, essentiellement basée sur les droits du citoyen ainsi que sur l'augmentation et l'amélioration des capacités locales³⁶.

Le PNUD a toujours refusé de lier l'allocation de fonds destinés à l'aide internationale à des critères de conditionnalité directe. La totalité de l'aide se fait sous forme de dons. Cependant, à l'image de la Commission européenne, le financement des projets et des programmes se passe tout de même en deux tranches. La première est attribuée d'entrée de jeu pour la mise en place du projet alors que la seconde n'est versée que si le pays apporte de bons résultats et qu'il démontre une volonté de bien faire³⁷.

Trois « bonnes » gouvernances, trois outils de mesure

Nous nous pencherons tout d'abord sur la définition que chacune des institutions donne de la gouvernance ainsi que sur la terminologie employée pour décrire ce concept. Les questions de l'importance de la « bonne » gouvernance pour l'efficacité de l'aide au développement ainsi que le rôle des indicateurs de gouvernance seront

³³ Fabre (entretien le 30.11.2007)

³⁴ Fabre (entretien le 30.11.2007)

³⁵ <http://www.undp.org>

³⁶ Chambers (2004), pp.25-26.

³⁷ Fabre (entretien le 30.11.2007)

également abordées. Ensuite, nous référant aux « dimensions » de la gouvernance définies au début de cet article, nous verrons les différentes dimensions politiques, sociales, économiques et administratives de la gouvernance que les trois institutions mettent en avant à travers leurs politiques de coopération au développement. Nous chercherons finalement à comprendre ce que traduisent ces différentes orientations et si elles sont en accord avec les objectifs respectifs de la Banque mondiale, de la Commission européenne et du PNUD.

La Banque mondiale et le CPIA

Le terme « bonne gouvernance » a été employé pour la première fois par la Banque mondiale et réside au cœur de sa politique d'allocation. Entre 1996 et 2000, cette dernière a mis en place plus de 600 programmes liés à la bonne gouvernance dans 95 pays et a réformé les institutions du secteur public liées à la gouvernance dans 50 pays³⁸. Le concept de « bonne gouvernance » implique que l'évaluation destinée à déterminer si la gouvernance est « bonne » ou non, c'est-à-dire de savoir si la structure politique et institutionnelle d'un pays favorise la réduction de la pauvreté, le développement durable et l'usage efficace de l'assistance au développement³⁹, repose avant tout sur le jugement d'experts. La définition même de gouvernance donnée par la Banque souligne cette stratégie dans le financement du développement. La gouvernance représente « les traditions et les institutions à travers lesquelles l'autorité est exercée pour le bien global, incluant le processus par lequel les autorités sont choisies, surveillées et remplacées; la capacité du gouvernement à diriger efficacement ses ressources et à implanter des bonnes politiques; et le respect des citoyens et de l'Etat pour les institutions qui gouvernent les interactions économiques et sociales entre eux »⁴⁰. Les pays disposant d'un cadre politique et institutionnel jugé « satisfaisant » aux yeux de la Banque mondiale sont de ce fait perçus comme étant ceux qui produiront les meilleurs résultats⁴¹. Ce raisonnement engendre une approche dite sélective de l'allocation de l'aide et prend, au sein de l'AID, la forme d'une grille d'évaluation de la politique et des institutions nationales: le CPIA (Country Policy and Institutional Assessment). Depuis 1977 le CPIA vise, au travers d'une batterie de 16 indicateurs⁴², à mesurer à quel point les pays demandeurs d'aide ont adopté des mesures visant la libéralisation des marchés et la privatisation du secteur public. De plus, le CPIA se préoccupe de savoir si le

³⁸ Santiso (2001a), p. 3.

³⁹ Gelb, Ngo & Ye (2004), p.8.

⁴⁰ Kaufmann & Kraay (2007). p. 6.

⁴¹ Santiso (2001a), p. 3.

⁴² Le nombre d'indicateurs à été diminué de 20 à 16 en 2004.

développement des institutions est concerné par la protection des droits de propriété et par la création d'un environnement propice aux affaires⁴³.

La matérialisation du concept de « bonne gouvernance » qui intervient à travers le CPIA se concentre surtout sur l'organisation administrative et économique des pays bénéficiaires et correspond ainsi parfaitement à la fonction de « banque » de la Banque mondiale ainsi qu'à sa logique en termes de développement. Néanmoins, l'analyse visant à définir les principales dimensions de la gouvernance promues par chaque institution et dont les détails se trouvent en annexe de l'article, fait ressortir que les 16 critères du CPIA⁴⁴ traduisent une approche multidimensionnelle de la gouvernance. Il faut relever ici que les dimensions économiques et administratives de la gouvernance se manifestent chacune sept fois. En ce qui concerne les aspects sociaux et politiques, ils n'apparaissent respectivement que cinq et trois fois⁴⁵. Malgré cela, certains thèmes politiques et sociaux cruciaux tels que l'égalité des sexes, la protection sociale ou la protection de l'environnement font en poids relatif de plus en plus partie du CPIA. Par ailleurs, nous avons remarqué une tendance à ce que les dimensions économiques et administratives, d'une part, et politiques et sociales, d'autre part, soient regroupées au sein des mêmes indicateurs. Finalement, la prédominance des indicateurs économiques et administratifs démontre clairement le degré d'attention élevé que la Banque mondiale porte à ces deux thèmes. Par l'intégration des aspects sociaux, politiques et administratifs, le CPIA élargit son champ d'action et de compétences quant à l'efficacité de l'aide au développement au-delà du simple terrain économique. L'AID s'éloigne ainsi de sa mission traditionnelle de « banque » qui est d'encourager le développement économique et la productivité. En d'autres termes, l'égalité des sexes, la régulation des marchés du travail et la protection de l'environnement constituent autant de champs d'action dans lesquels l'expertise de la Banque mondiale s'éloigne de ses compétences premières, avant tout orientées sur l'économique⁴⁶. La figure 1 montre bien que la préoccupation principale de la Banque mondiale en vue d'allouer son aide demeure fortement économique (36,8%). Cependant, elle témoigne également de la recrudescence des indicateurs à dimension sociale, tels que l'environnement, l'égalité des sexes ou encore la protection sociale (26,3%). La dimension politique reste négligeable (10,6%)⁴⁷.

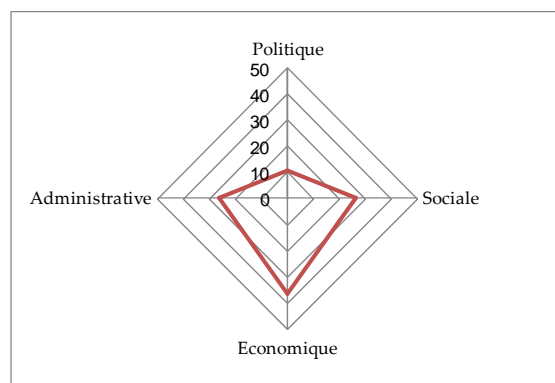
⁴³ Alexander (2004).

⁴⁴ L'analyse se base sur le questionnaire du CPIA de 2006 (AID, 2006). Pour plus de détails concernant le contenu des indicateurs, voir le document placé en annexe « Tableaux récapitulatifs des dimensions de la gouvernance mises en avant par les trois institutions ».

⁴⁵ Le total des dimensions dépasse le nombre de critères car certains critères comprennent plus qu'une seule dimension.

⁴⁶ Powell (2004).

⁴⁷ Les précisions concernant l'obtention de ces résultats se situent dans le document placé en annexe « Tableaux récapitulatifs des dimensions de la gouvernance mises en avant par les trois institutions ».



Graphique 1: Dimensions de la gouvernance mises en avant par la Banque mondiale.

La Commission européenne et les « Profils de gouvernance »

La notion de gouvernance est devenue l'un des axes centraux des politiques européennes de développement. Pour la Commission, la gouvernance désigne "les règles, les processus et les comportements par lesquels les intérêts sont organisés, les ressources gérées et le pouvoir exercé dans la société" ⁴⁸. Si cette notion est utilisée par la Banque mondiale et les différentes institutions européennes depuis une dizaine d'années, la Commission ne l'a pour sa part introduite qu'en 2000, année de la signature de l'Accord de Cotonou ⁴⁹. Comme l'affirme Maxime Montagner, nous assistons depuis à une évolution de l'approche de la gouvernance par la Commission européenne, à « un changement de paradigme sans précédent » ⁵⁰ dans les relations entre l'UE et les Etats ACP.

Même si l'Accord de Cotonou n'introduit pas précisément la notion de gouvernance, il en contient déjà les prémices. Depuis, la Commission a considérablement affiné sa conception de la gouvernance. Sa stratégie d'aide au développement telle que décrite en 2006 dans le document « Gouvernance dans le consensus européen pour le développement » ⁵¹ représente un véritable renouveau de la politique du développement de l'UE. Cette dernière propose de renforcer les moyens d'appuyer la gouvernance et propose que la Communauté et les États membres harmonisent leurs efforts dans ce domaine. Selon Séverine Bellina ce dialogue entre les bailleurs bilatéraux au sein de l'UE a une grande importance car « avant les bailleurs ne se connaissaient même pas » ⁵². L'importance de ce document se situe dans le fait que nous sommes en présence de la naissance d'une nouvelle façon de « faire du développement ». La nouvelle stratégie de la Commission européenne aborde la

⁴⁸ Commission européenne (2003).

⁴⁹ Cet accord fixe les modalités du partenariat en matière d'aide et de commerce entre l'UE et des pays en développement d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).

⁵⁰ Montagner (2006).

⁵¹ Commission européenne (2006).

⁵² Bellina (Entretien le 13.12.2007).

gouvernance en termes de processus. Il en découle une définition plus large et holistique de la gouvernance, qui place les termes de « dialogue », de « partenariat » et de « légitimité » au centre, en vue d'encourager les pays en développement à intensifier leurs efforts de réformes.

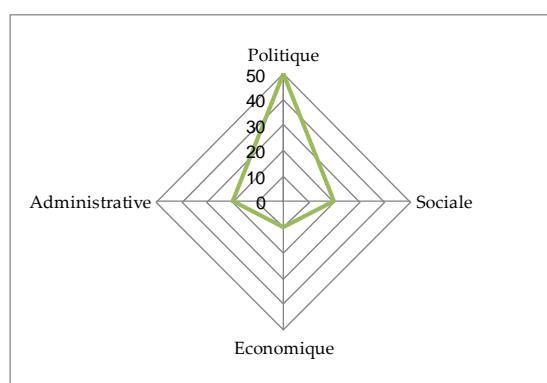
Il est actuellement flagrant que le terme de « bonne gouvernance » tend à être remplacé au sein de la Commission européenne par l'expression « gouvernance démocratique ». Il s'agit d'une notion aux multiples facettes. Elle comprend, entre autres, le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ; l'appui aux processus de démocratisation et la participation des citoyens dans le choix et le contrôle de ceux qui gouvernent ; le respect de l'État de droit et l'accès pour tous à une justice indépendante; un gouvernement qui assure une gestion transparente et qui rend compte de ses actes devant les institutions appropriées et les électeurs ; des institutions efficaces ; la gestion durable des ressources naturelles et énergétiques et de l'environnement ; ainsi que la promotion d'une croissance économique durable. En mettant en avant les différentes dimensions politique, économique, sociale ou encore culturelle de la gouvernance, la Commission européenne souligne que tout soutien apporté à la gouvernance doit être adapté à la situation spécifique de chaque pays, en particulier dans le cas des États fragiles. Maxime Montagner relève également le fait que la protection de l'environnement et le développement durable constituent un critère clé dans la conception de la gouvernance de la Commission, par opposition à la plupart des bailleurs de fonds qui ne prennent pas cette dimension en considération. Enfin, au cours des années 2005 et 2006, la DG DEV a élaboré des « profils de gouvernance » dans le but d'atteindre une évaluation qualitative des pays. Il s'agit d'une « grille de lecture », ou d'un « indicateur », selon la terminologie de la Banque mondiale. Cet outil se veut analytique et vise à mesurer et évaluer la situation de chaque pays partenaire ACP. Les profils de gouvernance sont assimilables au principe de la radiographie, qui fixe, à un moment précis, la situation d'un pays pour en diagnostiquer les problèmes.

La grille des profils est remplie par la Commission et les Etats membres pour chaque pays partenaire. La liste de problèmes ainsi établie est ensuite comparée aux plans d'action mis en place par les pays ACP. Si les problèmes relevés dans les plans d'action correspondent à ceux identifiés par la Commission, le pays reçoit une aide supplémentaire (la tranche incitative) afin d'encourager ses efforts dans le domaine de la promotion de la gouvernance démocratique. L'approche de la Commission est ainsi clairement qualitative et ne cherche pas à « effectuer un classement de la performance des pays »⁵³. Au cours de ces sept dernières années, l'UE a ainsi formulé

⁵³ Montagner (2006).

une approche qui lui est propre pour former le « modèle européen » ; celui « qui peut influencer, humaniser la mondialisation »⁵⁴. Il semblerait que cette nouvelle approche vise non seulement à privilégier les intérêts de l'UE mais également à promouvoir un « modèle de gouvernance européen » partout dans le monde.

Au niveau des dimensions de la gouvernance mises en avant par ce « modèle européen », la figure 2 montre clairement qu'une importance prépondérante est accordée au politique (50%). Les dimensions sociales et administratives sont également présentes (chacune 20%) alors que l'aspect économique est relativement négligé (seulement 10%).



Graphique 2: dimensions de la gouvernance mises en avant par la Commission européenne.

Le PNUD et le « Projet des indicateurs de gouvernance »

Dans la seconde édition de son Guide de l'Utilisateur, le PNUD définit la gouvernance de la manière suivante : « La gouvernance est le système de valeurs, de politiques et d'institutions par lequel une société gère ses affaires économiques, politiques et sociales par le biais d'interactions au sein de l'Etat, la société civile et le secteur privé et entre ces différentes entités. C'est le mode d'organisation adopté par une société pour prendre des décisions et les exécuter grâce à une compréhension réciproque, une entente mutuelle et des mesures consenties d'un commun accord. La gouvernance englobe tous les mécanismes et les processus permettant aux citoyens et aux groupes d'exprimer leurs intérêts, d'arbitrer leurs différends et d'exercer leurs droits et leurs obligations reconnus par la loi. [...] La gouvernance, dans ses dimensions sociales, politiques et économiques, fonctionne à chaque niveau de l'organisation humaine, qu'il s'agisse d'un ménage, d'un village, d'une municipalité, d'une nation, d'une région ou du monde entier⁵⁵ ». Cette conception multidimensionnelle de la gouvernance met clairement l'accent sur l'humain et sur les mécanismes dont il dispose à tous les niveaux afin de faire entendre sa voix. Le PNUD rejette d'ailleurs le terme à ses yeux trop normatif de « bonne gouvernance ».

⁵⁴ Michel (2005).

⁵⁵ UNDP (2004), p.2.

Ce dernier sous-entend que la gouvernance possède un aspect dichotomique, qu'elle est bonne ou mauvaise, sans aucun entre-deux, et érige les valeurs occidentales en tant que références absolues, d'objectif à atteindre⁵⁶.

Le PNUD a choisi d'employer le terme de « gouvernance démocratique ». Le concept de démocratie ne doit pas être compris ici en tant que système politique mais en tant que processus décisionnel. Il ne s'agit aucunement d'exporter les valeurs de la démocratie occidentale mais de trouver de manière spécifique, pour chaque pays, un système démocratique « adapté aux circonstances et à l'histoire locales⁵⁷ ». Le PNUD part du principe que ce qui n'est pas porté par les gens ne peut être durable. Un processus décisionnel démocratique doit aider la population des pays en développement à « accoucher » de systèmes, d'infrastructures, qui leur conviennent, qui sont adaptées à leur environnement et à leur culture. L'objectif de la gouvernance démocratique est de « développer des institutions et des processus qui répondent d'avantage aux besoins des citoyens ordinaires⁵⁸ ». Comme Jean Fabre le précise, « il s'agit ni plus ni moins de donner à l'individu le contrôle de sa destinée⁵⁹ ».

Afin de créer un cadre propice à l'élaboration commune de la gouvernance démocratique, le mandat 2005-2009 du Centre de Gouvernance d'Oslo prévoit de concentrer ses activités dans les quatre domaines suivants : gouvernance et éradication de la pauvreté ; gouvernance et prévention des conflits ; société civile, habilitation et gouvernance ; et apprentissage et développement des capacités locales. L'objectif du Centre de Gouvernance d'Oslo est de positionner le PNUD en tant que « champion de la gouvernance démocratique⁶⁰ », cette dernière permettant d'instaurer « l'environnement habilitant⁶¹ » à la réalisation des ODM. Depuis 2004 le Centre de Gouvernance d'Oslo a concentré une partie de ses recherches sur les indicateurs de gouvernance, notamment à travers la parution de deux Guide successifs de l'Utilisateur (2004 et 2006) qui forment un répertoire des différents indicateurs de gouvernance existants ainsi que de l'utilisation qui doit en être faite (*valid versus invalid use*).

En 2007 le Centre de Gouvernance d'Oslo a mis sur pieds le « Projet des Indicateurs de Gouvernance » qui vise essentiellement l'évaluation, la mesure et le suivi de la gouvernance démocratique dans les pays en développement. Ce projet ne cherche aucunement à développer un panel d'indicateurs propres au PNUD qui détermineraient l'allocation de fonds mais simplement à mettre l'accent sur sept

⁵⁶ UNDP (2007), p.7.

⁵⁷ UNDP (2002), p.61.

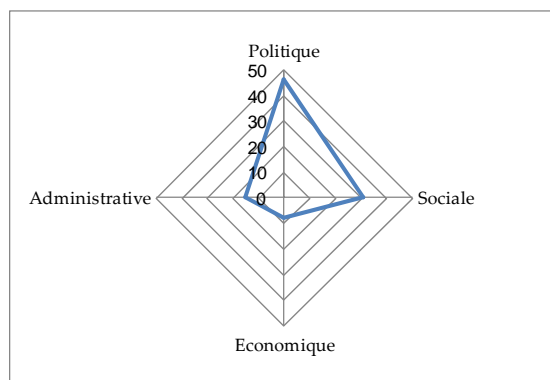
⁵⁸ <http://www.undp.org>

⁵⁹ Fabre (entretien le 30.11.2007)

⁶⁰ Voir <http://www.undp.org/oslocentre>

⁶¹ Voir <http://www.undp.org>

champs thématiques clé sur lesquels repose la gouvernance démocratique. Il s'agit du développement parlementaire ; des systèmes et processus électoraux ; des droits de l'Homme ; de la justice ; des médias et de l'accès à l'information ; de la décentralisation et de la gouvernance locale ; et de la réforme de l'administration locale et des mesures anti-corruption⁶². Ces sept champs thématiques ne sont pas des indicateurs de gouvernance au sens où l'entendent la plupart des bailleurs de fonds. Chaque bureau de pays du PNUD choisi en accord avec le pays dans lequel il se trouve le(s) champ(s) thématique(s) sur le(s)quel(s) le pays en question souhaite se concentrer. Le PNUD joue alors le rôle de conseiller et cherche de concours avec le pays concerné les méthodes de mise en place et de contrôle qui seront les plus adaptées. Les sept champs thématiques mis en avant par le PNUD comportent tous une forte dimension humaine, sociale, et représentent de ce fait parfaitement la valeur ajoutée que l'institution des Nations Unies souhaite apporter au concept de gouvernance. S'appuyant sur des théories du développement semblables à celle d'Amartya Sen, le PNUD se trouve à l'origine de l'approche de la gouvernance basée sur les droits de l'Homme et les libertés fondamentales qui replace l'individu et non l'économie au centre des préoccupations⁶³. La figure 3 démontre que le PNUD se positionne avant tout sur le tandem social-politique, avec une légère tendance en direction du politique (46,1% contre 30,8%) et n'accorde que peu d'importance à la dimension économique (7,7%).



Graphique 3: dimensions de la gouvernance mises en avant par le PNUD.

Un discours similaire pour des approches divergentes

La Banque mondiale, la Commission européenne et le PNUD considèrent tous que le développement doit avant tout passer par la réduction de la pauvreté. Leurs discours respectifs sont, sur la forme, relativement similaires. Les ODM constituent l'objectif à

⁶² Voir <http://www.undp.org/oslocentre> et UNDP (2006), pp.17-35. Pour plus de détails, consulter le document placé en annexe « Tableaux récapitulatifs des dimensions de la gouvernance mises en avant par les trois institutions ».

⁶³ Bellina (entretien le 13.12.2007)

atteindre et l'accent est mis sur l'intégration des pays bénéficiaires dans les processus de développement. Notons à cet égard que les discours se rejoignent même sur le vocabulaire employé : la Banque mondiale cherche de manière générale à aider les pays à « maîtriser leur environnement » et le PNUD encourage la mise en place de solutions « dont les pays acquerront la maîtrise ».

Cependant, les similitudes entre les trois institutions se limitent à la forme. Derrière ces discours quasi identiques se cachent en réalité, sur le fond, trois approches du développement très différentes. Ceci s'explique évidemment par le fait que les trois institutions n'ont ni la même fonction, ni les mêmes conceptions de l'aide au développement. La première est une banque qui doit rendre des comptes à ses Etats membres. Elle a besoin d'indicateurs de gouvernance pour s'assurer que les pays bénéficiaires utilisent les sommes prêtées de manière efficiente. La seconde est un programme des Nations Unies destiné spécialement à l'assistance technique sur le terrain. Elle ne produit pas d'indicateurs mais s'y intéresse afin d'aider les pays bénéficiaires de l'aide internationale à utiliser ces derniers à leur avantage. La troisième occupe une position intermédiaire en partie parce qu'elle n'a à l'origine pas été fondée spécifiquement pour l'aide au développement. Elle utilise les indicateurs de gouvernance moins pour s'assurer de l'efficacité de l'aide que pour avoir un instrument de suivi des pays avec lesquels ses membres ont des liens historiques.

Les approches du développement de la Banque mondiale, de la Commission européenne et du PNUD divergent principalement sur trois points. Premièrement, le rapport entretenu avec les pays bénéficiaires est très différent. La Banque mondiale ne cherche pas à instaurer un discours partenarial avec les pays bénéficiaires. Une fois de plus, la terminologie est révélatrice : les pays sont « receveurs », « bénéficiaires ». Ils ne sont jamais « partenaires ». La Banque finance des projets qui ont été élaborés à l'interne et qui doivent être mis en place par les pays bénéficiaires, ces derniers ne possédant qu'une très faible marge de manœuvre. La Banque n'est pas, ou très peu, présente directement sur le terrain, dans les pays bénéficiaires. Cette politique de coopération au développement s'oppose à la fois à l'approche de la Commission européenne et du PNUD. Les deux institutions laissent les pays partenaires élaborer eux-mêmes leurs projets/programmes en fonction des problèmes identifiés localement et donnent ensuite leur aval. Le PNUD et la Commission européenne comprennent le développement dans sa dimension « co-opérative ».

Deuxièmement, l'aide au développement prend des formes très différentes dans les trois institutions. L'aide de la Banque mondiale est constituée de prêts à hauteur de 81%⁶⁴ et est liée à une forte conditionnalité. Les résultats obtenus par les pays lors des

⁶⁴ Voir <http://go.worldbank.org/U921UMWUS0>.

évaluations pré-allocation ou post-mise en place de projet déterminent la sélection des pays qui bénéficieront de l'aide. Pour sa part, la Commission alloue son aide exclusivement sous forme de dons, tout comme le PNUD. La première ne pratique pas de conditionnalité directe mais exerce une politique d'allocation sélective. Seuls les pays ACP bénéficient de l'aide de la Commission. Ces pays d'intervention prioritaire sont choisis officiellement en fonction d'un certain nombre de critères, parmi lesquels la nature du régime politique et l'engagement démocratique de celui-ci, et officieusement pour des raisons historiques. La Commission pratique à ce titre une politique d'allocation particulièrement marquée parmi les bailleurs bilatéraux, qui peuvent se permettre cette sélectivité⁶⁵. Le PNUD, quant à lui, n'est autorisé de par son mandat à pratiquer ni conditionnalité ni sélectivité.

Enfin, bien que les trois institutions s'accordent pour dire qu'une « bonne » gouvernance est nécessaire au développement, elles se distinguent de par leur conception même de la gouvernance. Le rôle qu'elles font jouer à la gouvernance diffère et les « indicateurs » mis en place par certaines ne poursuivent pas les mêmes objectifs. La Banque mondiale considère la gouvernance comme un outil nécessaire à l'évaluation et au contrôle des pays bénéficiaires. Elle est un moyen en vue d'atteindre le développement et la réduction de la pauvreté. Les indicateurs du CPIA produisent in fine un classement qui déterminera l'allocation de l'aide. La Commission européenne et le PNUD ont pour leur part choisi d'utiliser un vocabulaire différent en rejetant le terme à leurs yeux trop normatif et rigide de « bonne gouvernance » afin de le remplacer par l'expression « gouvernance démocratique ». Plus qu'un simple moyen destiné à atteindre les ODM, la gouvernance démocratique doit être considérée comme une fin en soi. Comme le souligne Carlos Santiso, alors que la Banque mondiale se concentre sur le « quoi » et le « pourquoi » de la gouvernance, la Commission et le PNUD choisissent de s'attarder sur l'articulation du « comment », soit « comment appuyer la consolidation de la démocratie et le renforcement de la bonne gouvernance dans des situations instables, fluides et volatiles ?⁶⁶ ». La gouvernance démocratique ne cherche donc pas à reproduire un modèle constitutionnel et/ou institutionnel précis mais à adapter les stratégies d'assistance aux spécificités locales des pays bénéficiaires. Les profils de gouvernance mises en place par la Commission ne sont pas destinés à établir un classement au sein des pays ACP. Ils doivent aider la Commission à cibler les problèmes locaux. Ces profils ont toutefois également une fonction évaluative, puisqu'ils déterminent en partie le montant de l'aide budgétaire grâce à l'allocation de la tranche incitative. Le PNUD reste pour sa part en marge de la tendance actuelle

⁶⁵ Santiso (2001b), p.85.

⁶⁶ Santiso (2001b), p.86.

voulant que chaque bailleur développe sa propre batterie d'indicateurs, préférant soutenir les pays partenaires dans le choix d'indicateurs qui leur conviennent et qu'ils pourront s'approprier.

Vers une convergence de la notion de gouvernance ?

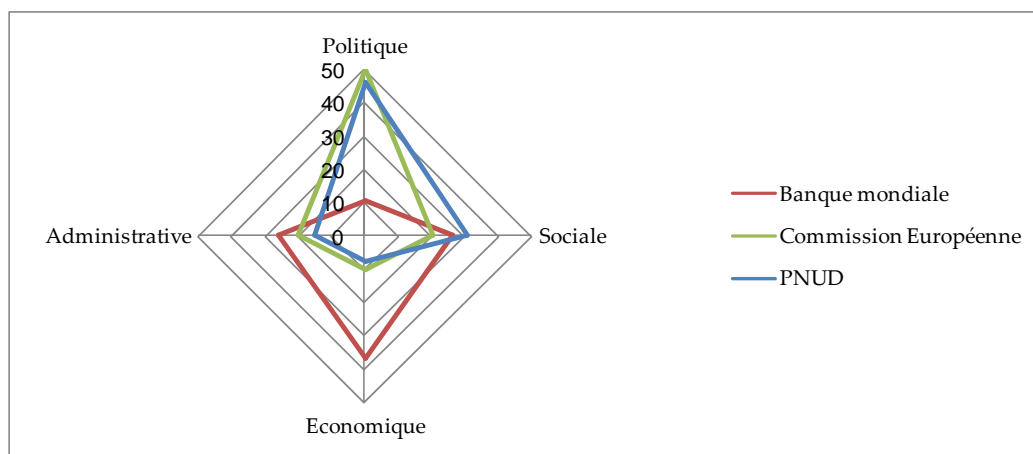
Lorsque l'on analyse les dimensions de la gouvernance mises en avant par la Banque mondiale, la Commission européenne et le PNUD, force est de constater que les différentes visions étroites de la gouvernance, centrées sur une, voire deux dimensions, perdent du terrain au profit d'une approche interdisciplinaire. Chacune des trois institutions démontre effectivement une volonté multidimensionnelle en cherchant à intégrer à ses valeurs de départ celles habituellement mises en avant par d'autres institutions. Ainsi, la Banque mondiale reconnaît que « la bonne gouvernance doit inclure le politique en son centre, et en particulier la qualité des méthodes de gouvernement et la nature des régimes politiques⁶⁷ ». Quant au PNUD, il affirme que « pour tenir la promesse d'une gouvernance démocratique au XXIème siècle, on ne peut pas se contenter d'améliorer le fonctionnement des institutions de l'Etat. Il faut également tenir compte du fait que l'intégration de l'économie mondiale est en train de remodeler l'environnement dans lequel les institutions d'Etat opèrent⁶⁸ ». Cette volonté intégrative se reflétait dans les figures 1, 2 et 3, illustrant les différentes dimensions de la gouvernance mises en avant par les trois institutions au travers de leurs indicateurs (pour la Banque), de leurs profils (pour la Commission) ou simplement des champs thématiques clé qui méritent d'être promus (pour le PNUD). Pour ce faire nous avons décomposé chacun des indicateurs, profils ou champs thématiques en sous-catégories dont nous avons analysé et classé les éléments parmi les quatre dimensions de la gouvernance identifiées dans la première partie de l'article, c'est-à-dire gouvernance économique, administrative, sociale ou politique⁶⁹.

La figure 4 permet à présent de comparer les approches des trois institutions et de faire ressortir leurs différences. Au premier coup d'œil il ressort que la Commission européenne et le PNUD ont une conception de ce que doit être la « bonne » gouvernance relativement similaire. L'accent est fortement placé sur la dimension politique. La Banque mondiale a pour sa part une approche diamétralement opposée concernant les dimensions économiques et politiques. Par contre, les trois institutions se retrouvent plus ou moins sur les dimensions administratives et sociales.

⁶⁷ Santiso (2001b), p.92.

⁶⁸ UNDP (2002), p.61.

⁶⁹ Pour obtenir plus d'informations sur la méthode employée ainsi que sur le contenu détaillé des indicateurs, profils et champs thématiques, voir l'annexe « Tableaux récapitulatifs des dimensions de la gouvernance mises en avant par les trois institutions ».



Graphique 4: comparaison des dimensions de la gouvernance mises en avant par les trois institutions.

Ces graphiques doivent toutefois être interprétés avec prudence. En effet, le contenu de chacune des dimensions n'est pas le même pour chaque institution⁷⁰. Ainsi, pour la Banque mondiale, la gouvernance économique comprend principalement des éléments tels que la qualité de la politique fiscale et des politiques d'ajustement structurel, l'importance de la dette extérieure ou encore la quantité de barrières au commerce international, alors que les rares éléments économiques mis en avant par le PNUD se concentrent plutôt sur la décentralisation fiscale et le pouvoir décisionnel des autorités locales en la matière. La comparaison détaillée, illustrée dans le Tableau ci-dessous, de la « gouvernance économique » des profils de la Commission européenne et de la « gestion économique » et des « politiques structurelles » du CPIA montre qu'il existe une différence considérable concernant le contenu de l'aspect économique de la gouvernance. Alors que la Banque mondiale se concentre essentiellement sur les politiques macroéconomiques, la politique fiscale (notamment la stabilité du cadre fiscal à court et moyen terme) ainsi que la gestion de la dette extérieure, la Commission européenne met avant tout l'accent sur la gestion des ressources naturelles. Ce dernier élément est traité par le CPIA de manière similaire, cependant il se trouve dans la catégorie « politiques d'inclusion sociale et d'équité » et non dans la catégorie économique. Les conceptions de la Banque mondiale et de la Commission européenne se rejoignent sur l'importance d'un climat favorable aux investissements étrangers ainsi que sur la rapidité des contrôles douaniers. Cet exemple prouve bien que même si les deux institutions promeuvent toutes deux la dimension économique de la gouvernance, le contenu de cette dimension diffère.

Profils de gouvernance	CPIA	
Gouvernance économique	Gestion économique	Politiques structurelles
	Gestion de l'inflation et du compte courant	
	Politique fiscale	

⁷⁰ Pour obtenir plus d'informations concernant le contenu détaillé des indicateurs, profils et champs thématiques, voir le document placé en annexe « Tableaux récapitulatifs des dimensions de la gouvernance mises en avant par les trois institutions ».

	Gestion de la dette extérieure	
Climat des affaires attirant pour les investissements étrangers		Politique commerciale et régime de changes
		Environnement compétitif pour le secteur privé
		Stabilité et vigueur financières
Gestion des ressources naturelles		

Tableau 2: Composantes économiques de la gouvernance : Comparaison des conceptions de la Banque mondiale et de la Commission européenne.

Autre exemple frappant : le contenu de la gouvernance politique. Alors que la Commission et le PNUD mettent tous deux l'accent sur le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, les processus électoraux, la stabilité du pays, l'efficacité et la transparence du système judiciaire ou encore l'intégration régionale, la Banque mondiale parle avant tout de politiques dites *market friendly*, c'est-à-dire de droits de propriété, d'application efficace de la loi ou d'accès à l'information. Les différences sont moins marquées dans les domaines administratifs et sociaux. Pour le premier, les trois institutions se concentrent sur l'efficacité et la coordination de l'administration publique, sur les compétences des fonctionnaires, et surtout sur la corruption. Le PNUD fait également particulièrement attention aux processus de décentralisation. En ce qui concerne la dimension sociale, les trois institutions parlent exactement le même langage. Les thèmes abordés sont principalement l'égalité hommes-femmes, l'éducation, la santé, la sécurité sociale, la protection de l'environnement, la prise en considération des individus marginalisés, l'inclusion des acteurs non-étatiques dans les prises de décisions, etc.

Cette analyse détaillée du contenu des indicateurs, des profils et des champs thématiques de chacune des institutions aura prouvé qu'il y a bel et bien volonté d'aller en direction d'une approche multidimensionnelle de la gouvernance. La polysémie semble être de mise pour les années à venir. Cette convergence des approches est en partie due aux exigences de la mondialisation qui ne permet plus à chaque bailleur d'allouer de l'aide de manière isolée. Le besoin grandissant de coopération au niveau de l'aide internationale pousse les différents acteurs à harmoniser leurs approches. Comme le souligne Jean Fabre, « la mondialisation crée de nouvelles nécessités dont celle, pour les bailleurs de fonds, d'harmoniser leurs politiques de coopération au développement. De nombreux thèmes tels que la protection de l'environnement sont à présent communs à tous les programmes d'allocation⁷¹ ». La Déclaration de Paris de 2005 témoigne également de cette volonté politique commune et de la création de grands axes de convergence. Toutefois, il est fort à parier que chaque institution conservera ses « points forts », en accord avec les

⁷¹ Fabre (entretien le 30.11.2007).

valeurs qu'elle défend. Comme nous avons pu le constater, les conceptions du PNUD ou de la Commission européenne de ce que doit être la « bonne » gouvernance ne seront jamais identiques à celle de la Banque mondiale, leurs approches du développement ainsi que la fonction même de chaque institution sont trop divergentes. Certains domaines seront sans doute abordés de manière conjointe mais sous un angle différent. Nous avons pu le constater notamment dans les cas de la gouvernance politique et économique où les trois institutions ne parlent pas du tout le même langage. Cette harmonisation au niveau des dimensions de la gouvernance traitées par chaque bailleur, couplée à une non-uniformisation du contenu de ces dimensions doit être vue comme un atout. Comme le souligne Séverine Bellina, « une vision trop uniformisée des politiques de coopération au développement peut s'avérer aussi dangereuse qu'une divergence totale de point de vue⁷² ». Chaque institution de coopération au développement continuera à être particulièrement compétente dans les domaines pour lesquels elle a été conçue et où elle possède les outils les plus adaptés et, en même temps, chacune s'appliquera à avoir approche globale, une vue d'ensemble.

Sources

Bibliographie

- ALEXANDER, N. (2004). *Juge et jury: la fiche d'évaluation de la Banque mondiale pour les gouvernements emprunteurs*. Trouvé le 10 octobre 2007 sous www.socialwatch.org/es/informeImpreso/pdfs/2tematicas2004_fran.pdf.
- ARIAS, O. (2000). Eine Politik für den Frieden. Good Governance als Herausforderung für das neue Jahrhundert. *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Nr.2, Février 2000.
- ARNDT, C. & OMAN, C. (2006). *Uses and abuses of governance indicators*. Paris: OCDE.
- ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DEVELOPPEMENT [AID]. (2006). *2006 CPIA Assessment Questionnaire*. Trouvé le 2 novembre 2007 sous <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/73153-1181752621336/CPIA06CriteriaA2.pdf>
- BANQUE MONDIALE (2005a). *Modalities of Conditionality. Background Paper 1 for the Review of World Bank Conditionalities*. Trouvé le 2 novembre sous www.worldbank.org/conditionality.
- BANQUE MONDIALE (2005b). *Review of World Bank Conditionality*. Trouvé le 2 novembre sous www.worldbank.org/conditionality.
- BESANÇON, M. (2003). *Good Governance Rankings : The Art of Measurement*. World Peace Foundation Reports, Nr.36.
- CENTRE DE GOUVERNANCE D'OSLO (2007). *A propos du Projet des Indicateurs de Gouvernance*. Trouvé le 22 octobre 2007 sous http://www.undp.org/oslocentre/flagship/governance_indicators_project.html.

⁷² Bellina (entretien le 13.12.2007).

- CHAMBERS, R. (2004). *Ideas for development: reflecting forwards*. IDS Working Paper 238. Brighton: Institute of Development Studies.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2003). *Gouvernance et Développement*. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen et au Comité économique et social européen, COM 615 Final, 20/10/2003, Bruxelles.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2006), *La gouvernance dans le consensus européen pour le développement. Vers une approche harmonisée au sein de l'Union européenne*. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen et au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Le 30/08/2006 COM421 final, Bruxelles
- GELB, A., NGO, B. AND YE, X. (2004). *Implementing Performance-Based Aid in Africa: The Country Policy and Institutional Assessment*. World Bank Africa Region Working Paper Series No. 77. Trouvé le 20 octobre 2007 sous <http://www.worldbank.org/afr/wps/wp77.pdf>
- KAUFMANN, D. & KRAAY, A. (2007). *Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?*. World Bank Policy Research Working Paper No. 4280. Trouvé le 7 octobre 2007 sous <http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/pdf/GovernanceIndicatorsSurvey.pdf>.
- LE MEUR, P.Y. (2006). Gouvernance et gouvernementalité. In *Anthropologie de la gouvernance. Politique des ressources, dispositifs du développement et logiques d'acteurs*. Paris : EHESS
- MICHEL, L. (2005). *La politique de développement de l'UE : Enjeux et propositions de la Commission*. Séminaire de l'Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe (ADLE), Strasbourg, 6 juillet 2005. Trouvé le 17 Octobre 2007 sous <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/424&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>
- MONTAGNER, M. (2006). *Le concept de gouvernance dans les discours de la Commission européenne. Quel apport européen aux débats internationaux sur la gouvernance dans les politiques de développement?* Trouvé le 17 octobre 2007 sous <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-256.html>
- NORTH, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge : Cambridge University Press.
- POWELL, J. (2004). *The World Bank policy scorecard: The new conditionality?* Bretton Woods Update No.43. Trouvé le 19 novembre 2007 sous <http://www.brettonwoodsproject.org/art-84455>.
- SANTISO, C. (2001a). Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality. *Georgetown Public Policy Review*, 7(1), 1-22.
- SANTISO, C. (2001b). Renforcer la démocratie et la bonne gouvernance : vers une nouvelle coopération politique au développement ? Dans, *Les non-dits de la bonne gouvernance : Pour un débat politique sur la pauvreté et la gouvernance*, pp.79-94. Paris : Editions Karthala.
- UNDP (2002). *Le Rapport mondial sur le Développement humain 2002, approfondir la démocratie dans un monde fragmenté*. Trouvé le 22 novembre 2007 sous http://hdr.undp.org/en/media/hdr_2002_fr.pdf
- UNDP (2003). *Les priorités du PNUD quant à l'appui à la bonne gouvernance*. Trouvé le 16 novembre 2007 sous <http://mirror.undp.org/magnet/Docs/!UN9821.PDF/!GOVERNANCE/!GSHD.FRE/!gshdtwo.pdf>
- UNDP (2004). *Governance Indicators: a Users' Guide*. Trouvé le 12 novembre 2007 sous http://www.undp.org/oslocentre/flagship/governance_indicators_project.html

UNDP (2006). *Measuring Democratic Governance: a framework for selecting pro-poor and gender sensitive indicators*. Trouvé le 16 novembre 2007 sous <http://www.undp.org/oslocentre/docs06/Framework%20paper%20-%20entire%20paper.pdf>.

UNDP (2007). *Opportunities for Inclusive Participation and National Ownership*. Rapport du séminaire de Bergen, Norvège, sur l'évaluation de la gouvernance et la Déclaration de Paris, 23-25 septembre 2007.

Sites d'Internet

ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DÉVELOPPEMENT [AID] : www.worldbank.org/IDA

BANQUE MONDIALE : www.worldbank.org

EUROPAID : <http://ec.europa.eu/europeaid>

PNUD : <http://www.undp.org>

CENTRE DE GOUVERNANCE D'OSLO: <http://www.undp.org/oslocentre>

Annexe 1: Présentation des institutions au moyen de la méthode « Octopus »

Tableau 3: Octopus Association Internationale de Développement (AID)

<p>Qui?</p> <p>Principalement financée par les contributions des gouvernements les plus riches parmi les 185 États membres (financement dit de « reconstitutions »). Le revenu de la BIRD et les remboursements par les pays emprunteurs des crédits précédemment accordés par l'AID constituent une source de financement supplémentaire.</p>	<p>Quand?</p> <p>Entrée en fonction en 1960</p>	<p>Où?</p> <p>Siège: Banque mondiale, Washington D.C. Operations actuelles dans 80 pays défavorisés (Afrique, Asie, Europe, Moyen-Orient, Amérique Latine et Caraïbes) dont 39 se trouvent en Afrique.</p>
<p>Quoi?</p> <p>L'institution de la Banque mondiale qui aide les pays les plus pauvres de la planète. Elle partage le personnel, le siège et les normes d'évaluation de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD) qui est la deuxième entité de la Banque mondiale.</p>	<p>Association Internationale de Développement (AID)</p>	<p>Combien?</p> <p>182 milliards de dollars accordés à un total de 108 pays depuis 1960. Engagement de 11.9 milliards de dollars durant l'exercice 2007 dont 19% sous forme de dons. Financement par reconstitutions tous les trois ans qui compte pour environ 50% des revenus.</p>
<p>Pourquoi?</p> <p>Encouragement du développement économique, augmentation de la productivité et des standards de vie dans les pays les moins développés. Les pays les plus pauvres ne peuvent pas emprunter de capitaux pour le développement aux conditions générales de la Banque mondiale.</p>	<p>Conséquences?</p> <p>189 nouvelles opérations au cours de l'exercice 2007 dans divers domaines. Les projets actuels de l'AID touchent 2.5 milliards d'habitants. Depuis 2002 les évaluations montrent des résultats ambigus, d'une part en termes de résultats globaux des pays bénéficiaires et, d'autre part en termes d'autoévaluation au sein même de l'AID.</p>	<p>Comment?</p> <p>Crédits pour le financement des conditions nécessaires pour un développement durable sans intérêt mais avec des commissions de service équivalant à 0.75% des fonds décaissés. Dons destinés à encourager l'innovation, la coopération institutionnelle et la participation des populations locales. Gestion des opérations par le cycle de projet de la Banque mondiale pour concevoir, surveiller et évaluer les projets.</p>

Tableau 4: Octopus Commission européenne (CE)

Qui?	Quand?	Où?
<p>Composée des 27 états membres de l'UE (à partir du 1^{er} janvier 2007).</p>	<p>La CE est instituée par le Traité de Fusion (1965) signé par les 6 pays fondateurs de la CEE - auparavant elle est appelée <i>Haute Autorité</i> dans le cadre de la CECA</p>	<p>Siège de la CE : Bruxelles, le bâtiment du Berlaymont; Siège de la DG DEV - Bruxelles, quartier européen : rue de la Science.</p>
<p>Quoi?</p> <p>Une des trois principales institutions de l'UE. Elle représente l'UE sur la scène internationale et est chargée de négocier des accords internationaux au nom de l'UE avec d'autres pays. La DG DEV de la CE est chargée de formuler la politique d'aide de l'UE aux pays en voie de développement. La coopération avec plus de 160 pays partenaires, organisations territoriales et régionales à travers le monde.</p>	<p>Commission Européenne (CE)</p>	<p>Combien?</p> <p>46 milliards d'euros par an – soit 55% de l'Aide Publique au Développement mondiale.</p> <p>La CE se donne jusqu'à 2010 pour augmenter le montant de l'aide à 66 milliards d'euros par an, soit 0,7% du PIB de l'UE.</p>
<p>Pourquoi?</p> <p>Lutte contre la pauvreté globale, protection de l'environnement, promotion de la démocratie et des droits de l'homme, aide les pays partenaires sur la voie d'une gouvernance à la fois bonne et démocratique</p>	<p>Conséquences?</p> <p>Différents niveaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Naissance d'une société civile dans différents pays africains - Efforts de décentralisation dans différents pays d'Afrique - Tendance nette vers la démocratie et le multipartisme 	<p>Comment?</p> <p>Aide économique directe aux pays partenaires, à l'échelle macro- et microéconomique, sous la forme d'une aide budgétaire, d'activités d'intégration régionale et d'une initiative de micro-financement.</p> <p>EuropeAid – office de coopération: acheminement de l'aide, sa qualité et son efficacité.</p>

Tableau 5: Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)

Qui?	Quand?	Où?
<p>Le PNUD est entièrement financé par les contributions volontaires des états membres de l'ONU.</p>	<p>Création en 1965 par l'Assemblée Générale des Nations Unies.</p>	<p>Sièges: New York (mondial) et Genève (européen). Centres spécialisés dans la gouvernance: New York et Oslo. Présent sur le terrain dans 166 pays dont 133 en développement.</p>
<p>Quoi?</p> <p>Le PNUD constitue le réseau mondial de développement dont dispose le système des Nations Unies. Il est formé d'un Conseil d'administration (organe décisionnel) composé de 36 membres: 8 originaires des États d'Afrique, 7 des États d'Asie, 4 des États d'Europe orientale, 5 des États d'Amérique latine et des Caraïbes et 12 des États d'Europe occidentale et autres États.</p> <p>L'Administrateur du PNUD, actuellement le Turc Kemal Dervis, représente de manière hiérarchique le 3^{ème} responsable du système des Nations Unies.</p>	<p>Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)</p>	<p>Combien?</p> <p>Le budget du PNUD peut considérablement varier d'année en année puisqu'il dépend de la contribution volontaire des Etats.</p> <p>En 2005 le budget annuel du PNUD se montait à approximativement \$4.44 milliards.</p> <p>Sur ce total \$1.02 milliards ont été attribués directement aux gouvernements des pays bénéficiaires afin de financer leurs propres programmes de développement.</p>
<p>Pourquoi?</p> <p>Le PNUD s'est engagé à atteindre les <i>Objectifs de Développement pour le Millénaire</i> (ODM), dont l'objectif primordial est de diminuer de moitié la pauvreté d'ici à 2015.</p> <p>Le PNUD cherche à aider les pays à élaborer et partager des solutions aux problèmes touchant aux questions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • gouvernance démocratique • réduction de la pauvreté • prévention de crises et relèvement • environnement et énergie • VIH/sida 	<p>Conséquences?</p> <p>Depuis leur création en 2000, les ODM ont été adoptés de manière globale en tant que référence pour le développement. Ils servent actuellement d'objectif principal à de nombreux bailleurs de fonds, pays en voie de développement, sociétés civiles ou encore ONG.</p> <p>En moyenne le PNUD intervient quelque part dans le monde tous les 15 jours et fournit un appui à ¼ de tous les Parlements.</p> <p>Afin de mesurer et d'analyser les progrès accomplis le PNUD publie chaque année depuis 1990 un <i>Rapport sur le Développement Humain</i>.</p>	<p>Comment?</p> <p>Les experts en développement du PNUD travaillent de pair avec les gouvernements des pays bénéficiaires afin que ces derniers mobilisent et utilisent l'aide internationale efficacement et qu'ils améliorent leurs capacités locales.</p> <p>Le réseau du PNUD relie et coordonne les efforts faits aux niveaux mondial et national en vue d'atteindre les ODM.</p>

Sources

Bibliographie

BANQUE MONDIALE (2003). *A Guide to the World Bank*. Washington D.C.: World Bank.

COMMISSION EUROPEENNE (2005). *Accélérer les progrès vers la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement - La contribution de l'Union européenne*. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen et au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Le 7/10/2005 COM(2005) 132 final/2, Bruxelles

DG DEV - Direction générale du Développement (Unité B1).

MICHEL, L. (2005). *La politique de développement de l'UE: Enjeux et propositions de la Commission Séminaire de l'Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe (ADLE)*, Strasbourg, 6 juillet 2005. Trouvé le 6 novembre 2007 sous <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/424&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>

Sites Internet

ASSOCIATION INTERNATIONALE POUR LE DÉVELOPPEMENT [AID] : www.worldbank.org/IDA

BANQUE MONDIALE : www.worldbank.org

CENTRE D'OSLO POUR LA GOUVERNANCE : <http://www.undp.org/oslocentre/>

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT : <http://www.undp.org>

Annexe 2 : Tableaux récapitulatifs des dimensions de la gouvernance

Tableau 6: Summary Table

	Political Governance	Social Governance	Administrative Governance	Economic Governance	Total numbers of indicators/profiles/core areas of governance	Total numbers of dimensions
World Bank	2 = 10.6%	5 = 26.3%	5 = 26.3%	7 = 36.8%	16	19 = 100%
European Commission	5 = 50%	2 = 20%	2 = 20%	1 = 10%	9	10 = 100%
UNDP	6 = 46.1%	4 = 30.8%	2 = 15.4%	1 = 7.7%	7	13 = 100%

Tableau 7: World Bank

Terminology:

CPIA = Indicator

Groups of Criteria = Cluster

16 items = Criteria

Data basis for criterion evaluation = Guidepost

Cluster	Criteria	Content	Dimension
Economic Management	Macroeconomic Management	<ul style="list-style-type: none"> Quality of the monetary/exchange rate policy Quality of aggregate demand policy 	Economic Governance
Economic Management	Fiscal Policy	<ul style="list-style-type: none"> Short- and medium-term sustainability of fiscal policy Management of primary balance, shock absorbance of public expenditure/revenue, provision of public goods 	Economic Governance
Economic Management	Debt Policy	<ul style="list-style-type: none"> Does debt management strategy minimize budgetary risks and ensure long-term debt sustainability Quality of debt monitoring and recording systems 	Economic Governance

Structural Policies	Trade	<ul style="list-style-type: none"> • 75% trade regime restrictiveness (height of tariff barriers, non-tariff barriers, transparency of trade regime) • 25% customs and trade facilitation (corruption, speed, transparency) 	Economic Governance
Structural Policies	Financial Sector	<ul style="list-style-type: none"> • Financial stability • Sector's efficiency, depth and resource mobilization strength • Access to financial resources 	Economic Governance
Structural Policies	Business Regulatory Environment	<ul style="list-style-type: none"> • Regulations affecting entry, exit and competition • Regulations of ongoing business operations • Regulations of factor markets (labor/land) 	Economic Governance
Policies for Social Inclusion and Equity	Gender Equality	<ul style="list-style-type: none"> • equal access for men and women to human capital development • equal access for men and women productive and economic resources • equal status and protection under the law for men and women 	Social Governance Political Governance
Policies for Social Inclusion and Equity	Equity of Public Resource Use	<ul style="list-style-type: none"> • Clear identification of individuals, groups or localities that are poor, vulnerable or have unequal access to services • Explicit intervention to assist the groups identified • Results systematically tracked? 	Social Governance
Policies for Social Inclusion and Equity	Building Human Resources	<ul style="list-style-type: none"> • Policies affecting health and nutrition services • Policies affecting education, training and literacy • Policies affecting prevention and treatment of HIV/AIDS, tuberculosis, malaria 	Social Governance
Policies for Social Inclusion and Equity	Social Protection and Labor	<ul style="list-style-type: none"> • Social safety net programs • Protection of basic labor standards • Labor market regulations • Community driven initiatives • Pension and old age savings programs 	Social Governance
Policies for Social Inclusion and Equity	Policies and Institutions for Environmental Sustainability	<ul style="list-style-type: none"> • Do environmental policies foster the protection and sustainable use of natural resources and the management of pollution? 	Social Governance

Public Sector Management and Institutions	Property Rights and Rule-based Governance	<ul style="list-style-type: none"> • Quality of legal basis for secure property and contract rights • Predictability, transparency, impartiality of laws and regulations affecting economic activity and their enforcement • Crime and violence as an impediment to economic activity 	Administrative Governance Political Governance
Public Sector Management and Institutions	Quality of Budgetary and Financial Management	<ul style="list-style-type: none"> • Existence of a comprehensive and credible budget linked to policy priorities • Effective implementation and control procedures • Timely and accurate accounting and fiscal reporting 	Administrative Governance Economic Governance
Public Sector Management and Institutions	Efficiency of Revenue Mobilization	<ul style="list-style-type: none"> • Pattern of revenue mobilization considering tax policy • Pattern of revenue mobilization considering tax administration 	Administrative Governance
Public Sector Management and Institutions	Quality of Public Administration	<ul style="list-style-type: none"> • Policy coordination and responsiveness • Service delivery and operational efficiency • Merit and ethics • Pay adequacy and management of the wage bill 	Administrative Governance
Public Sector Management and Institutions	Transparency, Accountability, and Corruption in the Public Sector	<ul style="list-style-type: none"> • Accountability of the executive to oversight institutions and of public employees for their performance • Access of civil society to information on public affairs • State capture by narrow vested interests 	Administrative Governance

Tableau 3: European Commission

Terminology:

Governance profiles = Indicators

Governance Aspects	Sub-Aspect	Criteria according to the WGI (World Bank Institute)	Evolved Indicators	Dimension
Political/Democratic Governance	A. Human Rights B. Basic Freedoms C. Electoral Process D. Principles of Constitutional Democracy	Listen and Report	Political, civil and human rights.	Political Governance

Political Governance/Rule of Law		Judicial Apparatus and System of Repression	Quality of implementation of contracts, of police enforcement, of courts of law as well as criminality and violence rate.	Political Governance
Internal and External Security	A. Stability/Internal conflicts B. External threats and global security	Political stability and absence of violence	Probability of coups or violent threats towards the government, especially terrorist threats.	Political Governance
International and Regional Context	A. Regional integration B. Participation to regional initiatives on governance and evaluation mechanisms by pairs such as the MAEP C. Migration	Aspect added by the European Commission	Engagement of a given country in regional institutions, in regional initiatives relative to the question of governance as well as in the dialogue with the European Union.	Political Governance
Partnership Quality	A. Political Dialogue B. Organization of the dialogue C. Non-State actors	Aspect added by the European Commission	Participation of the government, of non-state actors and of local authorities in the political dialogue as well as in the organizational dialogue.	Political Governance Social Governance
Social Governance		Aspect added by the European Commission	Workers rights, responses to such challenges as HIV/AIDS, equality between men and women.	Social Governance
Corruption Control		Corruption Control	Abuse of public office for lucrative purposes including small and big corruption cases as well as the appropriation of public goods by the elite.	Administrative Governance
Government Efficiency	A. Institutional capacity B. Management of public finances	Efficiency of public authority	Efficiency of the public service and bureaucracy.	Administrative Governance
Economic Governance	A. Private sector/Favorable market policies B. Management of natural resources	Regulatory Capacity	Impact of negative market policies.	Economic Governance

Tableau 8: UNDP

Terminology

Core areas = areas of governance, that need to be promoted

Core areas	Definition and scope of the area	Key questions	Dimension
Social access to Information and the Media	A well-informed citizenry is a key component of democratic governance. Access to information is fundamental in bolstering democratic principles of openness, transparency and accountability and in eradicating poverty. Information can empower poor communities and strengthen their position when dealing with government. The media (especially press, radio and television) play a key role in providing citizens with information.	If right to official information legislation is in place, are people using it? Is official information made available in form that is useable with low levels of literacy? Do systems exist for providing information in rural areas through community radio, mobile phone provision or local internet access points? Do mechanisms exist that enable individuals to articulate their own information requirements and needs? Do public officials travel to rural areas to answer questions and participate in discussion? Which media are the most used as sources for news and information? Do people trust the media? What proportion of press, radio and TV journalists at national level are women?	Social Governance Political Governance
Electoral Systems and Processes	The practice of free and fair elections is a necessary condition of democratic governance. Elections serve as a means for people to choose their representatives, as a mechanism for choosing governments and as a device for conferring legitimacy on the political system. This area of democratic governance includes the design of electoral systems, the administration of elections, voter registration (including the demarcation of electoral districts), civic and voter education, and electoral dispute resolution.	<i>Voter registration:</i> What efforts are being made to increase electoral participation (as voters and as candidates)? What proportion of men and women in poor households who are eligible to vote have registered as voters? <i>Private costs of voting:</i> What are the costs of voting faced by men and women in poor households, e.g. time it takes to get to voting booths, transport costs, intimidation, lack of security, and how may these be reduced? <i>Voter turnout:</i> What proportion of men and women in poor households who are registered as voters actually vote? <i>Gender composition of candidates:</i> What is the ratio of female to male candidates in national Parliamentary elections? <i>Perceptions of the electoral process:</i> How do men and women in poor households perceive the electoral process?	Political Governance Social Governance

<p>Human Rights</p>	<p>Respect for human rights forms part of the normative foundations of democratic governance. The UN Charter and the Universal Declaration of Human Rights, together with two International Covenants (on Economic, Social and Cultural Rights, and on Civil and Political Rights), provide the global framework for recognising and protecting human rights. This International Bill of Rights is supported by five International Conventions that protect the rights of women, children and migrant workers, as well as seeking to eliminate racial discrimination and torture. These covenants and conventions are legally binding, and signatories have reporting obligations to the relevant committees charged with monitoring their observance. Domestic laws embodying human rights are one of the most important steps towards ensuring that States fulfill their international human rights obligations.</p>	<p><i>To promote and ensure a human rights based approach requires three important steps:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Identifying the different groups of rights-/claimholders among the poor in order to assess their degree of empowerment and their capacities to claim human rights. 2. Distinguishing the corresponding groups of duty-bearers and assessing their level of compliance and their capacities to comply. 3. Evaluating the extent and nature of the dialogue between claim-holders and duty-bearers. 	<p>Political Governance Social Governance</p>
---------------------	--	--	---

<p>Justice</p>	<p>The justice sector includes the criminal and civil justice systems, and encompasses both formal and informal mechanisms of dispute resolution. Frequently used indicators for assessing the performance and quality of the formal justice system may miss important facets of the experiences of those who are poor and marginalised. Therefore informal and traditional justice sector indicators are needed to complement indicators for the formal justice system. However, the data to support such indicators often does not exist or are difficult to collect.</p>	<p><i>Legal protection:</i> Are individuals effectively protected by the rule of law? Do women enjoy the same property rights (particularly to land) as men?</p> <p><i>Legal awareness:</i> Are individuals aware of their rights to seek redress through the justice system, the officials and institutions entrusted to protect their access to justice, the steps involved in starting legal procedures?</p> <p><i>Legal access:</i> What legal aid and counsel are available to people to access the justice system? Do the poor make significant use of informal mechanisms of dispute resolution?</p> <p><i>Adjudication:</i> How effective is the justice system in detecting crimes of domestic violence, convicting the perpetrators and preventing them from re-offending? Are men and women treated as equals by informal mechanisms of dispute resolution? How do people assess the formal and informal systems of justice as victims, complainants, accused persons, witnesses and jury members?</p> <p><i>Enforcement:</i> Are women's property rights (particularly to land) enforced as stringently as those of men?</p> <p><i>Oversight:</i> How effective are CSOs in improving the treatment of the poor and women by the justice system? What institutional mechanisms exist in Parliament to oversee the justice system?</p>	<p>Political Governance</p> <p>Social Governance</p>
----------------	---	---	--

<p>Parliamentary Development</p>	<p>Parliamentary development comprises activities that aim to enhance the representative, legislative or oversight capacity of representative institutions in the governance process. These institutions include both national and sub-national bodies.</p>	<p><i>Representation:</i> Are women and low-income groups adequately represented among members of Parliament? Does a women's caucus exist? If so, what is the extent of its activities? Does Parliament provide an adequate working environment for women and MPs drawn from low income groups?</p> <p><i>Legislation:</i> Does civil society influence Parliamentarians directly on legislation relating to poverty and gender issues? Does legislation exist that criminalises domestic violence?</p> <p><i>Oversight:</i> Is the budget process in Parliament (formulation, approval, monitoring and evaluation) gender- and distributionally-sensitive? How many civil servants and government Ministers were called to account before Parliamentary Select Committees in the last year? How many Parliamentary Select Committees are chaired by women?</p>	<p>Political Governance</p>
<p>Decentralisation and local Governance</p>	<p>Decentralised governance for development comprises decentralisation, local governance, and urban/rural development. Political decentralisation transfers power and authority to sub-national levels, such as state assemblies and elected village councils. Devolution occurs where the sub-national authority becomes wholly autonomous. Fiscal decentralisation implies the allocation of some public resources by central government to local governments. Administrative decentralisation takes two forms: (i) deconcentration which transfers authority to a local unit that remains accountable to the central government agency which has been decentralised; and (ii) delegation which occurs when authority is transferred to a local unit which may not be a branch of the delegating agency. However, vertical accountability to the delegating central agency is retained.</p>	<p><i>Extent and nature of decentralisation:</i> What is the extent of political, fiscal and administrative decentralisation?</p> <p><i>Representation:</i> Are women adequately represented among members of local assemblies/councils, senior office holders in local government and the civil service at local level? Do women's caucuses exist in local assemblies?</p> <p><i>Oversight:</i> Is gender sensitive budgeting practiced at local level? Are local civil servants and local government Ministers accountable to local assemblies/councils?</p> <p><i>Capacity building:</i> How many local authorities had staff who undertook training in the last 12 months?</p> <p><i>Civil society:</i> Are non-governmental organisations active in the poorest districts?</p>	<p>Political Governance</p> <p>Administrative Governance</p> <p>Economic Governance</p>

<p>Public Administration Reform and Anti-corruption</p>	<p>Public administration includes the institutional apparatus of the executive branch of government at national and sub-national level. Public administration reform encompasses four areas: civil service reform, increasing the efficiency and responsiveness of policy-making, improving the machinery of government, strengthening systems of public revenue and expenditure management. Corruption is understood as the misuse of public power, office or authority for private benefit through bribery, extortion, influence peddling, nepotism, fraud, speed money or embezzlement.</p>	<p><i>Civil service reform:</i> Do affirmative action programs for women in the civil service exist? Do anti-sex discrimination laws and equal opportunities policies in the civil service exist and are they enforced? How do men and women compare with respect to their share of jobs in the civil service and in the senior civil service, their average wage in the civil service, the relative degree of wage compression in the civil service, the relative wage differential between the public and private sector?</p> <p><i>Increasing the efficiency and responsiveness of policy-making:</i> Are policies of particular relevance to women, e.g. child and reproductive health, monitored and evaluated effectively?</p> <p><i>Improving the machinery of government:</i> How satisfied are people with the delivery of public services?</p> <p><i>Strengthening systems of public revenue and expenditure management:</i> Are Public Expenditure Tracking Surveys (PETs) undertaken regularly for education and health?</p> <p><i>Anti-corruption:</i> How does women's experience of corruption compare with that of men? How do poor households rate the incidence of corruption across different public agencies? Do people believe that the incidence of corruption is increasing or decreasing? Is anti-corruption legislation actively enforced?</p>	<p>Administrative Governance</p>
---	--	---	----------------------------------

La politique de coopération au développement du PNUD, un tour d'horizon

Par Carole CHARLES

Jean FABRE est directeur adjoint du bureau du PNUD à Genève

La politique de coopération au développement du PNUD fait depuis quelques années une large part à la gouvernance. Cette tendance résulte d'une demande croissante des pays en développement qui fait suite principalement à trois événements. La fin de la Guerre Froide et du temps des alliances stratégiques entre pays développés et en développement constitue le premier. Ce changement de paradigme s'est conjugué avec la chute dramatique de l'aide au développement entre 1992 et 2002. Le soutien financier fourni par les deux blocs n'étant plus garanti, il devient d'autant plus important pour les pays en développement d'entreprendre des réformes de gouvernance. Ces dernières servent non seulement à justifier l'aide qu'ils sollicitent auprès des bailleurs de fonds, mais également à attirer les investissements étrangers directs - même si ces derniers ne vont pas forcément dans le sens du développement. Les attaques du 11 septembre 2001 représentent le second événement. Les pays riches ont pris conscience de ce que les politiques de coopération au développement ne suffisent pas à répondre aux frustrations engendrées par la pauvreté et le sentiment profond dans les pays pauvres d'être dans une impasse car certains des problèmes les plus brûlants qui les affectent sont régulièrement négligés. Ainsi prend-on conscience que les inégalités dans la distribution des richesses sont en partie responsables de la menace terroriste. Il devient essentiel d'améliorer l'impact des ressources limitées que les pays nantis sont prêts à concéder. La « bonne » gouvernance semble un impératif afin de maximiser l'efficacité de l'aide. Le troisième élément est le changement de paradigme opéré par les principales institutions financières internationales. Les politiques d'ajustement structurel des pays en développement (effort d'équilibrage du budget de l'état et de la balance commerciale) ne sont plus le critère principal de l'allocation de prêts. Désormais, l'allocation de l'aide est de plus en plus conditionnée à l'adoption de stratégies de lutte contre la pauvreté. Les institutions financières internationales partagent la conviction des bailleurs de fonds publics : l'efficacité de l'aide dépend fortement de la qualité de gouvernance des pays bénéficiaires.

Comment se passent les prises de décisions au sein du Conseil d'Administration du PNUD ? Qui est à l'origine de l'élaboration et de la sélection des projets ? Les 36 membres votent-ils les sommes allouées ?

Le budget du PNUD provient de contributions volontaires des Etats membres des Nations-Unies. Cet argent est pour ainsi dire placé dans un « pot commun » et redistribué à tous les pays en développement non pas sur la base de critères politiques mais seulement objectifs (niveau de pauvreté, taille de la population, etc.). La mission qui a été confiée au PNUD par l'Assemblée générale de l'ONU lors de sa création est de financer l'assistance technique dont les pays ont besoin pour atteindre leurs objectifs de développement. A l'origine, si un pays demandait une aide pour un projet contribuant au développement national alors le PNUD pouvait difficilement refuser de lui fournir cette assistance. Aujourd'hui l'aide du PNUD n'est plus une aide « par projet », mais elle vise le renforcement des capacités institutionnelles nationales et celles des individus à développer les pays. Elle reste attribuée sans condition d'orientation politique. Chaque pays a donc droit à une part des ressources confiées au PNUD.

Les projets et les programmes de développement sont élaborés par les pays partenaires. Les programmes de chaque pays sont ensuite portés devant le Conseil d'Administration qui doit les approuver à l'unanimité – ceci afin d'assurer la transparence et le bon usage des ressources attribuées. Le rôle du Conseil d'Administration est de donner la direction de la politique de coopération au développement pratiquée par le PNUD. La mise en œuvre des programmes est quant à elle effectuée par le gouvernement et les institutions nationales avec le soutien de l'équipe du PNUD sous la responsabilité du représentant résident. Ce dernier possède d'ailleurs une grande marge de manœuvre quant à l'adaptation des grandes orientations fixées par le Conseil d'Administration à la situation nationale. Le but de l'action du PNUD est de renforcer les capacités locales dans les domaines qui concourent au développement.

Pour ce qui est du financement des projets et des programmes, il se passe en deux tranches. La première est attribuée d'entrée de jeu pour la mise en place du programme approuvé, alors que la seconde n'est versée qu'au vu des résultats ou des efforts déployés pour atteindre les objectifs fixés. Dans le cas contraire l'argent de la deuxième tranche est reversé dans le « pot commun ».

Quel est le rôle exact du PNUD sur le terrain ? Sa fonction a-t-elle évolué depuis que la gouvernance s'est imposée comme un pré requis pour bénéficier de l'aide internationale ?

Le rôle du PNUD est de fournir une assistance technique au développement, de soutenir les pays dans la réalisation des réformes qu'ils estiment nécessaires, et de

renforcer les capacités de leurs institutions et les compétences de leurs ressortissants. A l'origine le PNUD procédait selon une approche par projets. Puis, la question s'est posée de savoir si la somme de projets ponctuels était suffisamment efficace pour lutter contre la pauvreté. Le PNUD a donc adopté une approche plus holistique par programmes. A l'heure actuelle la politique de coopération au développement du PNUD se situe en amont, au niveau du cadre qui soutient le développement : structure des institutions, lois, modes de fonctionnement des institutions, politiques gouvernementales, action des collectivités territoriales. L'action du PNUD prend parfois une forme hybride entre projets et programmes dans la mesure où il met en œuvre des projets destinés à tester certaines mesures envisagées.

Le changement de paradigme dans les politiques de coopération au développement a eu pour conséquence que la demande d'assistance des pays en développement dans la mise en place d'institutions, de politiques ou de structures allant dans le sens de la « bonne » gouvernance prônée par la majorité des bailleurs de fonds a énormément augmenté. Le PNUD est passé peu à peu du rôle d'assistant technique à celui de conseiller les gouvernements, un peu comme un « gouvernement de l'ombre » qui aide les pays en amont dans la définition de leurs politiques et de leurs institutions. Cela ne signifie pas pour autant que le PNUD interfère dans les orientations fondamentales du pays. Chacun reste maître chez lui.

Le PNUD insiste sur l'emploi du terme « gouvernance démocratique », par opposition à celui de « bonne gouvernance » qui laisse penser que seules les valeurs occidentales peuvent être considérées comme bonnes. Pourtant, le concept même de démocratie n'est-il pas le fruit des sociétés occidentales ?

Le concept de démocratie ne doit pas être compris en tant que système politique précis mais en tant que processus décisionnel qui n'est pas attaché à une forme particulière et qui ne véhicule donc pas plus une valeur culturelle qu'une autre. Il ne s'agit pas d'exporter la démocratie occidentale mais de faire fonctionner la démocratie sous la forme adaptée au lieu et à ses habitants. Le PNUD part du principe que ce qui n'est pas porté par les gens n'est pas durable. La démocratie doit aider la population des pays en développement à « accoucher » de systèmes, d'infrastructures, qui leur conviennent, qui sont adaptées à leur environnement et à leur culture. C'est également pour cette raison que le PNUD cherche à mettre en avant une approche de la gouvernance basée sur les droits de l'Homme.

Le PNUD n'applique ni sélectivité ni conditionnalité alors même que la totalité de l'aide se fait sous forme de dons. Comment vous assurez-vous que l'aide est bien utilisée ? Disposez-vous de mécanismes de contrôle ?

Le PNUD refuse de lier l'aide à des critères de conditionnalité car le PNUD est un programme universel. Le principe de conditionnalité traduit la poursuite d'un intérêt particulier, or le PNUD se doit, de par son mandat, de rester totalement neutre. Seuls des critères strictement objectifs peuvent servir à déterminer le niveau des ressources allouées à chacun. Je pense par exemple à la situation géographique d'un pays (les pays enclavés), à la taille de sa population ou à son niveau de développement humain. En aucun cas les résultats liés à des indicateurs de gouvernance « subjectifs » ne peuvent servir de base à l'allocation de l'aide.

Pour ce qui est du contrôle, le PNUD possède des mécanismes de suivi afin de s'assurer que les bonnes personnes, c'est-à-dire les personnes marginalisées, ont effectivement bénéficié des réformes. Nous fonctionnons d'ailleurs à partir de la définition des résultats à atteindre, ce qui permet d'avoir d'emblée des paramètres de référence pour mesurer l'efficacité de l'aide. Malheureusement, dans la pratique il faut avouer qu'il n'est pas toujours possible de mettre un suivi en place un suivi pleinement satisfaisant car cela coûte cher.

Le PNUD possède-t-il une politique d'allocation spéciale pour la catégorie de pays que la Banque mondiale a rebaptisé les LICUS (Low Income Countries Under Stress) ?

Il n'existe pas de politique d'allocation spéciale pour les LICUS puisque le PNUD a des programmes sur-mesure pour chaque pays. Cependant la concentration de moyens est plus élevée dans les pays très pauvres. De par son obligation d'aider tous les pays en développement et les économies en transition qui en formulent la demande, le PNUD est souvent la bouffée d'oxygène des pays dits orphelins.

Travaillez-vous avec la Banque mondiale et la Commission européenne sur certains projets de développement ? Que pensez-vous des politiques d'allocation de ces deux institutions, notamment de l'usage qu'elles font des indicateurs de gouvernance ?

La Commission européenne et le PNUD travaillent sur de nombreux terrains communs. Le PNUD a d'ailleurs établi un bureau à Bruxelles destiné tout spécialement à la concertation avec la Commission. Le PNUD peut également servir d'allié la Commission en raison de sa neutralité qui lui permet d'aider les pays en développement à effectuer des transformations délicates.

Quant aux relations avec la Banque mondiale, elles sont plus « animées ». Un vrai dialogue s'est établi dès 1990 lors de la parution du premier Rapport Mondial sur le

Développement humain qui a eu une grande influence sur le changement de paradigme effectué par la Banque mondiale. Actuellement, même si les deux institutions poursuivent un objectif commun, la réduction de la pauvreté, elles ne possèdent pas les mêmes compétences. Alors que la Banque mondiale se concentre plus sur le « hardware » du développement, c'est à dire sur les investissements en équipement et autres, le PNUD est spécialisé dans le « software », c'est-à-dire dans la construction de capacités. Les deux institutions cherchent également à coordonner leurs actions puisque le PNUD siège dans les groupes consultatifs de la Banque mondiale et que cette dernière est présente lors des tables rondes du PNUD qui cherchent à établir un dialogue et une concertation entre un pays et ses bailleurs.

Concernant les indicateurs de gouvernance, le PNUD n'en fait pas le même usage que la Banque mondiale ou que la Commission européenne. A l'origine, un indicateur est là pour « indiquer » l'état d'une situation et suivre son évolution. Il permet d'élargir notre champ de vision. Si l'on prend l'exemple d'une voiture et de son tableau de bord, travailler sur un indicateur supplémentaire c'est avoir une information de plus sur le tableau de bord afin de mieux conduire. Cependant le conducteur choisit la route qu'il veut. La route du PNUD n'est pas la même que celle des autres bailleurs de fonds même si elle converge vers la même destination.

Selon vous, allons-nous plutôt vers une convergence ou une divergence des politiques de coopération au développement ? Quel est le futur des indicateurs de gouvernance ?

La mondialisation crée de nouvelles nécessités dont celle, pour les bailleurs de fonds, d'harmoniser leurs politiques de coopération au développement. De nombreux thèmes tels que la protection de l'environnement sont à présent communs à tous les programmes d'allocation. Toutefois, il est probable que chaque institution va conserver sa manière de penser. Les approches au développement convergent de plus en plus et font l'objet de dialogues intenses dans diverses enceintes dont l'OCDE. Elles ne devraient pas pour autant s'uniformiser.

La « Bonne Gouvernance » est-elle une bonne Stratégie de Développement ?

Auteurs : Meisel, N. & Ould Aoudia, J.

Par Viktoria DIJAKOVIC

« La 'Bonne Gouvernance' est-elle une bonne Stratégie de Développement ? » a été écrit en 2007 suite à la création d'une nouvelle base de données, les *Profils Institutionnels*⁷³. Il s'agit d'une incitation à considérer de nouvelles approches dans le secteur de l'aide au développement, ce dernier ne se focalisant depuis les années 1990 que sur deux fronts : la stabilisation macro-économique et la 'bonne gouvernance'.

Meisel et Ould Aoudia fournissent des outils afin de réviser les politiques actuelles de coopération au développement relatives à la question de la 'bonne gouvernance'. À partir d'une étude comparative des indicateurs KKZ de l'Institut de la Banque mondiale et des *Profils Institutionnels*⁷⁴, ils démontrent que bien que la 'bonne gouvernance' soit effectivement corrélée avec le développement (PIB par tête), elle n'entretient pas de relation directe avec la vitesse de développement (croissance à moyen-long terme). L'étude compare les 110 indicateurs de la base des *Profils Institutionnels* aux 6 variables de l'Institut de la Banque mondiale. L'analyse est menée sur 85 pays.

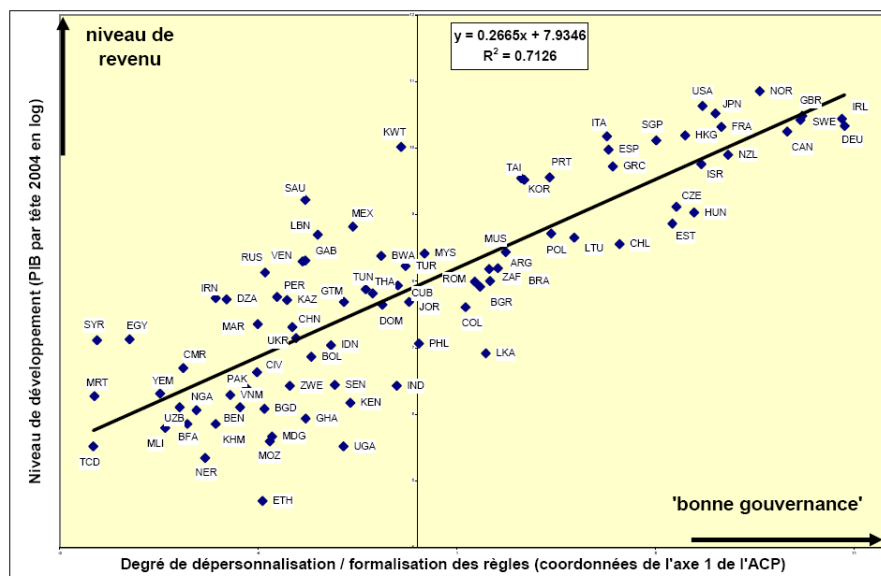
L'article est divisé en quatre parties. La première présente les *Profils Institutionnels* et les outils statistiques utilisés. Ces derniers démontrent que les six indicateurs de l'Institut de la Banque mondiale sont très fortement corrélés entre eux, et donc très peu diversifiés, au contraire de la base de données des *Profils Institutionnels* qui couvre un champ institutionnel beaucoup plus large.

Dans la deuxième partie, les auteurs effectuent tout d'abord une ACP (Analyse en Composantes Principales) afin de déterminer les caractéristiques institutionnelles les plus importantes dans les pays étudiés. Cette première analyse permet de constater d'une part le niveau de *dépersonnalisation* du système de régulation sociale, et d'autre

⁷³ Meisel, N. et Ould Aoudia, J. (2006).

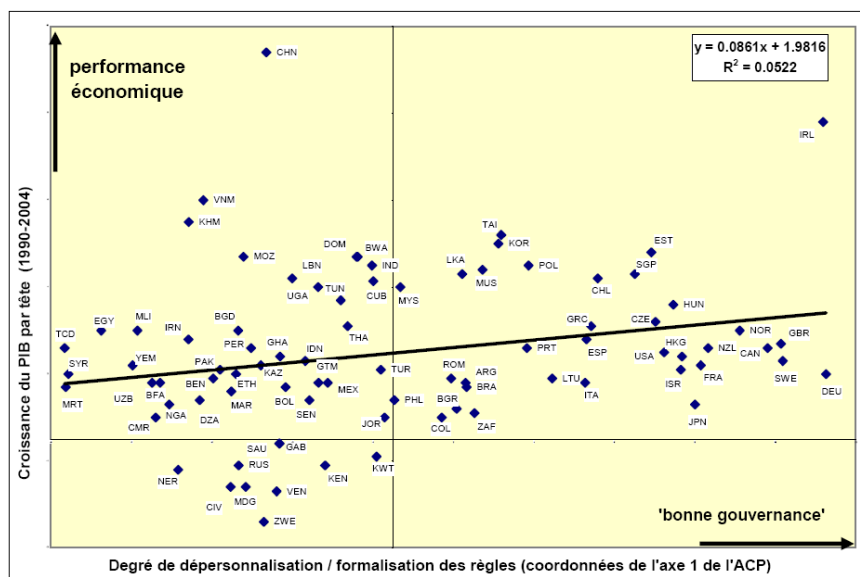
⁷⁴ Ils utilisent une approche multicritères, l'outil statistique de l'Analyse de Données (ADD). Pour plus de détail sur la méthode statistique, se reporter p.11.

part l'importance du rôle de l'Etat. Meisel et Ould Aoudia expliquent ensuite la forte relation existant entre 'bonne gouvernance' et niveau de revenu, alors même qu'une relation directe entre croissance et revenu ne semble pas exister. Cette conclusion est illustrée par deux graphiques (voir figures 1 et 2 ci-dessous). Le premier comporte le degré de dépersonnalisation sur l'axe des abscisses et le niveau de développement sur l'axe des ordonnées alors que le second possède le degré de dépersonnalisation sur l'axe des abscisses et la croissance du PIB par tête sur l'axe des ordonnées. Dans les deux graphiques ci-dessous, la Graphique 1 démontre clairement la forte corrélation existant entre le niveau de développement (PIB par tête) et le degré de dépersonnalisation, alors que la Graphique 2 illustre l'absence de corrélation entre 'bonne gouvernance' et croissance à moyen-long terme.



Sources : Profils Institutionnels, World Development Indicators (Banque mondiale).

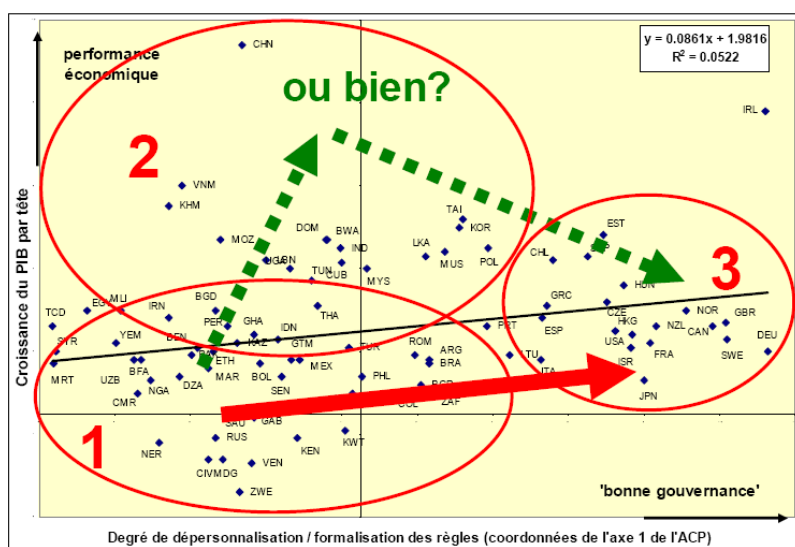
Graphique 5: Relation canonique entre 'bonne gouvernance' et niveau de revenu.



Sources : Profils Institutionnels, PNUD.

Graphique 6: L'insaisissable relation entre 'bonne gouvernance' et croissance de moyen-long terme.

Enfin, les auteurs remettent en question l'approche du développement centrée sur la 'bonne gouvernance', actuellement utilisée par tous les grands bailleurs de fonds. En s'appuyant sur l'ACP, ils démontrent que le cheminement des pays appartenant au groupe 1 (pays en développement à croissance faible) afin d'atteindre le groupe 3 (pays développés à croissance intermédiaire et remplissant les critères de 'bonne gouvernance') passe distinctement par le groupe 2 (croissance élevée, régime politique souvent autoritaire). Les auteurs insistent sur ce point : est-t-il vraiment réaliste de pousser les pays en développement à passer directement du groupe 1 au groupe 3 ou faut-il au contraire changer les approches actuelles et prendre en considération l'étape intermédiaire constituée par le groupe 2 ? La Graphique 3 illustre clairement le chemin encouragé par les bailleurs de fonds (de 1 à 3) et la tendance naturelle (de 1 à 2 à 3).



Source : Profils Institutionnels, PNUD.

Graphique 7: Une alternative plus réaliste ?

Le passage à la « modernisation » est un processus de changement institutionnel comprenant d'une part une tendance à la dépersonnalisation des systèmes de régulation et, d'autre part, des pressions poussant à la formalisation des règles. Dans la troisième partie du texte, les auteurs expliquent la complexité du processus de changement institutionnel en exposant les facteurs de transformation ou de blocage des systèmes de régulation des pays en développement. Toute transformation d'ordre social comporte un rapport de force entre insiders - « élites économiques et politiques qui se partagent l'accès aux principales ressources (pouvoir, information, richesses, etc.) à tous les niveaux (du national au local) ⁷⁵ ». Ce système n'est pas forcément un obstacle à la croissance économique. Toutefois, il contient certains facteurs déstabilisants, tels que des problèmes de justice sociale ou d'efficacité économique. Cependant, les problèmes qui résultent du rôle des insiders n'empêchent pas les IDE (Investissements Directs Etrangers). Au contraire, tant que la « volonté des insiders du pays bénéficiaire (élites publiques et privées confondues) est de faire entrer (ou non) un nouvel acteur sur le marché ⁷⁶ » les IDE trouveront le pays intéressant afin d'y investir. Meisel et Ould Aoudia, en utilisant les résultats de l'ACP obtenus dans la seconde partie du texte, constatent que grâce au Monopole focale de gouvernance (« systèmes de coordination des acteurs et de sécurisation des anticipations qui ont permis de démultiplier la production de confiance dans la société ⁷⁷»), certains pays ont connu des phases de forte croissance maintenue (exemple de la Corée du Sud des années 1990 mais également de la France lors

⁷⁵ Meisel & Ould Aoudia (2007), p. 32.

⁷⁶ Meisel & Ould Aoudia (2007), p.38.

⁷⁷ Meisel & Ould Aoudia (2007), p.41.

des Trente Glorieuses). Les auteurs concluent que le système de Monopole focal de gouvernance permet au gouvernement de créer un sentiment de confiance au sein de la population tout en élevant durablement le niveau de croissance (le fameux décollage économique des pays du groupe 2 de la seconde partie du texte).

Dans la dernière partie ainsi que dans la conclusion, les auteurs proposent une nouvelle approche de l'aide au développement : la « gouvernance pour le développement ». Cette approche recouvre à la fois le Monopole focal de gouvernance, la formalisation des règles et l'ouverture du système des insiders. Elle prend également en compte le décollage économique et la formalisation des règles des pays en développement pour une croissance soutenue sur le long terme (phase dite de rattrapage des pays du groupe 3). Meisel et Ould Aoudia démontrent que la théorie de 'bonne gouvernance' créée par l'Institut de la Banque mondiale présuppose un monde homogène dont les sphères politiques et économiques sont indépendantes au niveau de leurs effets sur la société. Les auteurs appellent les bailleurs de fonds à prendre conscience que la route vers la 'modernité' n'est pas aussi simple et que le « passage de pays pauvre à pays riche implique des changements radicaux, des ruptures profondes, qui provoquent de fortes résistances dont l'issue est incertaine ⁷⁸ ». Il faut donc préférer une approche du développement provoquant un changement institutionnel au service de la croissance et du développement à une approche simplement basée sur la 'bonne gouvernance'.

L'approche de Meisel et Ould Aoudia fait clairement partie d'une nouvelle mouvance dans le domaine des politiques de coopération au développement. Cette approche différente met en avant le fait que le niveau de développement acquis par les pays occidentaux est le résultat d'un chemin long et difficile, qui a été fortement influencé par un contexte spécifique. Il ne faut pas s'attendre à ce que les pays en développement, possédant des structures institutionnelles et une organisation de la société différentes des nôtres, puissent accomplir des changements drastiques en l'espace de quelques années, ces derniers n'allant qui plus est pas dans le sens de leur culture.

MEISEL, N. & OULD Aoudia, J. (2007). <i>La « Bonne gouvernance » est-elle une bonne stratégie de développement ?</i> Trouvé le 29 novembre 2007 sous http://www.cepii.fr/francgraph/bdd/instit_form/documents.asp
--

⁷⁸ Meisel & Ould Aoudia (2007), p.47.