

L'épreuve de la bonne gouvernance

M. BOURICHE Riadh,

Docteur en sciences politiques (politologue)
Directeur Adjoint chargé de la post-graduation
au département des sciences politiques
Université Mentouri Constantine.

Introduction

Les programmes de réformes structurelles appliqués dans les Etats en développement durant les deux dernières décennies, les actions de construction et de renforcement de l'Etat de droit, plus fréquemment la littérature très étendue réservée à la «bonne gouvernance» se basent précisément sur l'idée d'un lien global associant la démocratie et le développement économique.

Tous ces procédés d'interventions externes peuvent se trouver dans l'erreur en voulant régenter le développement économique par des conditionnalités et imposer des modes d'organisations politiques (démocratisation) sans avoir des connaissances approfondies sur la complexité des dynamiques sociales de ces pays.

Il n'empêche que ces procédés qui modifient les équilibres sociaux et redéfinissent les enjeux économiques et politiques concourent à la reconfiguration des pouvoirs, voire même au « reparamétrage » du système politico-économique. Mais avant d'être utilisée dans le domaine politique, il s'agit de poser ici la vraie question qui est celle de l'origine de la « gouvernance ».

Par ailleurs, confrontés aux échecs répétés de ces programmes économiques, ces institutions dénoncent le cadre politico-institutionnel défaillant de ces pays et recommandent d'agir sur leur manière de gouverner. Selon elles, ce sont ces déficiences d'ordre politique qui sont à l'origine de la plupart des problèmes économiques rencontrés en Afrique, en Amérique Latine ou encore dans les pays de l'Est.

Les institutions financières internationales ont en effet pris conscience que des réformes économiques seules ne suffisaient pas sans le traitement des questions politiques et sociales, c'est-à-dire qu'un projet économique ne pouvait aboutir sans une légitimité politique et une efficacité minimum des institutions politiques. Cependant, les institutions internationales se heurtent au fait qu'elles ne peuvent intervenir dans le champ politique. C'est la raison pour laquelle elles ont fait appel à la notion de gouvernance pour éviter de parler de réforme de l'Etat ou de changement social et politique en échappant ainsi aux accusations d'ingérences dans les politiques intérieures des pays emprunteurs-ajustés.

Enfin, on peut traiter une problématique qui tournerait autour des conditions nécessaires à l'établissement de la bonne gouvernance notamment dans les pays en développement. Quel serait aussi le but affiché par les institutions internationales en faisant appel à la notion de la bonne gouvernance?

Bien que la notion de gouvernance soit employée par des courants de pensée différents avec des finalités différentes, il est possible de déterminer quels sont les éléments

communs auxquels se réfèrent les différentes approches lorsqu'elles utilisent ce terme pour désigner les transformations des formes de l'action publique.

I. Origines du mot governance

En tant que mot, «la governance» semble ne pas dater d'hier, puisque son usage dans diverses langues remonte à plusieurs siècles. Ce terme serait né en France au 12^{ème} siècle, avec un sens très technique : la direction des bailliages, c'est-à-dire, la gestion d'une partie de territoires soumise à l'autorité du bailli qui fut un officier remplissant des fonctions judiciaires, militaires et financières au nom du roi. Les historiens anglais du moyen âge se réfèrent aussi à la gouvernance pour caractériser le mode d'organisation du pouvoir féodal ¹.

En outre, vers 1840, le roi Charles-albert de piémont-sardaigne préconisait déjà le « buon governo » comme moyen primordial de sortir du marasme son royaume passablement déchiré. Ce buon governo ne différait pas tellement de la bonne gouvernance défendue aujourd'hui par ceux qui ne lui affectent pas de sens précis, sinon celui de synonyme hésitant de gouvernement. Reste qu'il faut reconnaître que, dès cette époque, bonne gouvernance eût mieux sonné que bon gouvernement, en particulier dans la mesure où les peuples doutent depuis bien longtemps de la capacité d'amélioration de leurs gouvernements ².

Beaucoup plus près de nous et notamment durant la deuxième moitié du 20^{ème} siècle, ce terme resurgit comme l'une des notions clés de l'univers des entreprises et des organisations. Autrement dit, avant d'être utilisée dans le domaine politique, cette notion de gouvernance est d'origine économique. En effet, le mot "governance" est apparu il y a une cinquantaine d'années chez les économistes américains : l'expression " corporate governance ", qu'on peut traduire par gouvernance d'entreprises, va être employée par des milieux d'affaires américains surtout tout au long des décennies soixante-dix et quatre-vingt pour indiquer la nécessité de la rationalisation de la gestion de ces entreprises.

A la même époque, le monde s'est précipité dans une nouvelle ère : le bloc soviétique s'effondre et les rêves tiers-mondistes de développement nationalistes tourment court et mal. Le monde entier paraît se rallier au modèle occidental triomphant : économie de marché, multiplication des échanges, démocratie libérale, promotion des droits de l'homme... C'est le temps de la mondialisation et de la globalisation qui a produit quelques nouveaux concepts tels que la déréglementation, la privatisation, la régulation, la flexibilité, la transparence, la responsabilité et évidemment la gouvernance. En effet, Der-

1 - Philippe Moreau Defarges, la gouvernance, 2^{ème} édition, Presses Universitaires de France (PUF), novembre 2006, p5.

2 - Guy Hermet, Ali Kazancigil et Jean-François Prud'homme, La gouvernance Un concept et ses applications, édition Karthala, 2005, p5.

rière des mots nouveaux qui n'apparaissent jamais par hasard s'exprime le besoin de formuler quelque chose d'inédit. La gouvernance s'inscrit donc dans la constellation d'idées produites par cette mondialisation³.

D'autre part, la notion de gouvernance fait son apparition à la fin de la décennie quatre vingt dans le champ des relations internationales. Le terme de « bonne gouvernance » est utilisé par les institutions financières internationales (FMI, Banque Mondiale...) pour définir les critères d'une bonne action publique dans les pays soumis à des programmes d'ajustement structurel.

A ce sujet, Guy Hermet, Ali Kazancigil et Jean-François Prud'homme notent aussi que « ce sont les experts des grandes agences internationales de l'aide au développement, de la Banque mondiale en particulier, qui ont lancé la mode en 1989. C'est alors, en effet, que ces spécialistes ont prescrit " la bonne gouvernance " aux dirigeants par trop maladroits ou corrompus des pays démunis de l'Afrique sub-saharienne. Seule cette bonne gouvernance permettrait selon eux à leurs peuples de voir grandir enfin la lumière annonciatrice de leur rédemption économique et sociale à la sortie du tunnel de la misère. Dès lors, de manière soudaine, la triomphante diffusion du mot "gouvernance " n'a plus connu de limite, au point d'impliquer même les vertueux pays riches démocratiques »⁴.

Mais il est important de signaler ici que l'approche néolibérale a gagné un nombre croissant de pays en voie de développement dans les années quatre-vingt et que son influence s'est encore accentuée dans les années récentes. L'expérience prouve que, dans quatre domaines, l'approche néolibérale des programmes d'ajustement structurel n'est pas satisfaisante : elle ne s'intéresse pas à la dimension sociale ; elle provoque une succession de forte expansion et de forte récession ; elle se caractérise par la faiblesse relative de l'investissement productif ; et la croissance économique sert à favoriser la concentration de la richesse⁵.

La conditionnalité d'ajustement structurel a été critiquée par les pays en développement qui ont accusé les programmes d'austérité de bloquer leur développement et de détériorer leur situation sociale. De graves incidents ont suivi la mise en place de programmes de stabilisation dans certains pays d'Amérique latine (notamment au Brésil et au Venezuela) ainsi qu'en Afrique. Les gouvernements se sont déclarés « forcés » de mettre en œuvre des programmes de stabilisation pour obtenir les crédits du FMI et de la Banque Mondiale, et donc pour avoir accès aux crédits bilatéraux et au rééchelonnement de leur dette. Les programmes préconisés par le Fonds se sont ainsi vus accusés d'être néfastes à la croissance et au développement, de toujours recourir à « une guérison de rigidité », d'accroître la pauvreté et de forcer le remboursement des dettes contractées auprès des banques commerciales⁶.

3 - Philippe Moreau Defarges, op.cit.pp5-6.

4 - Guy Hermet, Ali Kazancigil et Jean-François Prud'homme, op.cit.p6.

5 - Bouriche riadh, séminaire : ajustement structurel, 2001, université Montpellier I, France.

6 - Ibid.

Mais, confrontés aux échecs répétés de ces programmes économiques, ces institutions internationales dénoncent le cadre politico institutionnel défaillant des pays en développement et recommandent d'agir sur leur manière de gouverner. Selon elles, ce sont ces déficiences d'ordre politique qui sont à l'origine de la plupart des problèmes économiques rencontrés en Afrique, en Amérique Latine ou encore dans les pays de l'Est.

Les institutions financières internationales ont en effet pris conscience que des réformes économiques seules ne suffisaient pas sans le traitement des questions politiques et sociales, c'est-à-dire qu'un projet économique ne pouvait aboutir sans une légitimité politique et une efficacité minimum des institutions politiques. Cependant, les institutions internationales se heurtent au fait qu'elles ne peuvent intervenir dans le champ politique. C'est la raison pour laquelle elles ont fait appel à la notion de « bonne gouvernance » pour éviter de parler de réforme de l'Etat ou de changement social et politique en échappant ainsi aux accusations d'ingérences dans les politiques intérieures des pays emprunteurs-ajustés.

II- La définition d'un nouveau modèle politique pour les pays emprunteurs : les prescriptions liées à « la bonne gouvernance »

La gouvernance n'a jamais fait l'objet de définition précise dans le contexte des politiques de développement. Les institutions internationales traduisent la gouvernance comme « la manière par laquelle le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays au service du développement ». Le Comité d'aide au développement de l'OCDE la définit comme « l'utilisation de l'autorité politique et l'exercice du contrôle en rapport avec la gestion des ressources d'une société en vue du développement économique et social ».

La notion est en fait utilisée de façon quasi exclusivement normative par les organismes de prêt internationaux pour désigner les institutions, les pratiques et les normes politiques nécessaires, en théorie, à la croissance et au développement économique des pays emprunteurs.

III- L'Etat et la governance dans les pays en développement ⁷

Le terme de governance aurait donc été emprunté au monde de l'entreprise pour être appliqué au niveau du pouvoir politique. La gouvernance met l'accent sur la transformation des formes de l'action publique et met également en évidence le déplacement des responsabilités qui s'opère entre les institutions publiques, la société civile et les forces du marché, c'est-à-dire la mise en commun de leurs ressources, de leur expertise et de leurs projets, en créant une nouvelle coalition d'action dans un contexte démocratique. La gouvernance n'est alors envisagée qu'à travers des modes de coordination permettant une meilleure efficacité de l'action publique.

7 - Bouriche riadh, L'Etat et la gouvernance, in Le quotidien d'Oran, 29 juillet 2004, p10.

Aujourd'hui, le mot « governance » désigne aussi le nouveau mode de représentation d'un Etat-nation en intégrant les contraintes et les opportunités influentes du monde extérieur. Cette question est d'autant plus importante qu'elle est au centre des profonds changements impulsés par la mondialisation, et dont les effets sont de plus en plus présents au niveau des économies nationales.

Partout, les Etats en développement (économiquement et même sur le plan institutionnel) sont appelés à redéfinir leurs fonctions fondamentales à l'intérieur et à l'extérieur de leurs espaces d'interventions. Bien plus, le phénomène de la mondialisation fait que l'Etat-nation devient obsolète pour renforcer l'hypothèse de la « governance globale », c'est-à-dire l'émergence d'une autorité transnationale plus apte à réguler l'ordre économique mondial et à en corriger les dysfonctionnements. Cette notion de gouvernance globale devrait-elle permettre de réfléchir sur le rôle des acteurs non-étatiques dans les mécanismes de régulation politique ?

En effet, Les institutions internationales et notamment la Banque Mondiale énoncent trois conditions à l'établissement de la bonne gouvernance : l'instauration d'un Etat de droit qui garantisse la sécurité des citoyens et le respect des lois (avec l'indépendance des magistrats), la bonne administration publique qui exige une gestion correcte et équitable des ressources, la responsabilité et la transparence qui imposent aux dirigeants de rendre compte de leurs actions devant la population. Ces conditions sont présentées comme un moyen de faire progresser davantage la démocratie dans les pays emprunteurs.

L'Etat de droit est ici au cœur de la bonne gouvernance. Il s'agit de mettre en place un ensemble de règles qui soient réellement appliquées et d'institutions qui fonctionnent efficacement et assurent une application appropriée de ces règles . Pour cela, il est nécessaire que la vie publique soit " moralisée", c'est-à-dire que les dirigeants politiques soient désormais responsables de leurs actes devant les citoyens, et donc que soit engagée, par exemple, la lutte contre la corruption. La gouvernance est en fait conçue sur un ensemble de règles de morale publique : elle traite de l'éthique du gouvernement.

Dans le même sens, Bonnie Campell analyse le contenu donné à la gouvernance par la Banque mondiale et les institutions internationales : « un certain nombre de termes se retrouvent systématiquement qui permettent de mettre en avant les éléments d'une bonne gouvernance pour la Banque mondiale : la gestion du secteur public, la responsabilité, le cadre juridique du développement (rule of law), l'information et la transparence. Cette idée de bonne governance n'est ni vraiment nouvelle, ni purement anglo-saxonne »⁸.

Ceci dit que cette conception repose sur le principe de séparation des pouvoirs dans un Etat de droit ⁹:

8 - B. Campbell, *governance, réformes institutionnelles et redéfinition du rôle de l'Etat : quelques enjeux conceptuels et politiques soulevés par le projet de gouvernement décentralisée par la Banque mondiale, 2002.*

9 - Pierre. Calame, *la démocratie en miettes : pour une révolution de la gouvernance, Descartes et Cies, paris, 2003, p14.*

- La « transparency », avec la liberté d'accès aux documents administratifs, prolongement de la liberté d'information, et la garantie d'une bonne justice administrative, tout comme la motivation des décisions ;

- l'« accountability », la responsabilité des décideurs, les contrôles sur l'administration, le contrôle des marchés publics, de la gestion des deniers publics, etc. ;

- l'« empowerment », qui correspond à l'idée d'administration consultative est à la nécessité de rapprocher les citoyens de la décision, qu'il s'agisse de démocratie locale, de micro-projets, du développement de la société civile, à travers les ONG, la liberté syndicale, une presse libre, l'exercice des libertés fondamentales, etc.

Ici domine une vision non-interventionniste et minimaliste de l'Etat, une conception strictement fonctionnaliste et instrumentaliste qui réduit celui-ci à la question de la gestion technique des ressources publiques, laissant en marge la sphère politique comme lieu de la détermination d'un projet de société, au profit d'une approche en termes de procédures, de règles et de créations d'institutions de régulations des marchés.

Donc, le but affiché par ces institutions (la Banque mondiale...) est de limiter les prérogatives de l'Etat et de renforcer les acteurs de la société civile tout en reconnaissant le rôle unique de l'Etat qui doit assurer un fonctionnement efficace du marché et mettre en place des mesures correctives lorsqu'il est défaillant. Ces institutions n'ont-elles pas laissé entendre que l'affaiblissement de l'Etat était nécessaire à l'émergence d'une société civile, capable de prendre part à la réforme d'institutions politiques immobiles ?

Si les institutions, à travers ce concept, s'intéressaient avant tout à la régulation politique des pays en développement, cela profiterait à ces derniers, mais si la « mondialisation à tout prix » est leur objectif principal, la gouvernance risquerait alors d'affaiblir davantage ces pays.

IV- La gouvernance pour désigner les transformations des formes de l'action publique

L'usage que l'on peut faire du mot gouvernance est beaucoup plus large que ce que propose la Banque mondiale, on y trouvera bien sûr, les exigences élémentaires de la démocratie que sont l'accès à l'information, le devoir des gouvernants de rendre compte afin que les citoyens puissent contrôler et participer dans les affaires qui les concernent. La gouvernance s'intéresse surtout à la manière dont les choses fonctionnent en réalité et cette manière tient à la fois aux représentations que se fait la société du pouvoir et au détail du fonctionnement des procédures, et à la mentalité et aux enjeux de ceux qui les font fonctionner.

Introduire cet « ancien nouveau concept », c'est s'obliger à porter sur les régulations sociales un regard plus large. La compréhension de la gouvernance fait alors appel à l'histoire, à la culture politique, aux sciences politiques, au droit administratif et aussi à la sociologie des organisations. Ainsi, la gouvernance n'est

pas un fait nouveau, une manière neuve de concevoir et gérer l'action publique, mais plutôt un regard nouveau sur une réalité préexistence.

La bonne gouvernance doit donc mettre l'accent sur la transformation des formes de l'action publique ¹⁰ et mettre également en évidence le déplacement des responsabilités qui s'opère entre les institutions publiques, la société civile et les forces du marché, c'est-à-dire la mise en commun de leurs ressources, de leurs expertises et de leurs projets, en créant une nouvelle coalition d'action dans un contexte démocratique. Cette bonne gouvernance n'est alors envisagée qu'à travers des modes de coordination sous l'égide des institutions étatiques permettant une meilleure efficacité de l'action publique.

En effet, les politiques publiques sont considérées comme l'action efficace des autorités publiques s'appuyant sur un programme d'action gouvernementale dans tous les secteurs de la société : la démocratisation et les réformes institutionnelles, l'amélioration du secteur de santé, la sécurité, la consolidation de l'infrastructure de base, le bon aménagement du territoire, la mise en œuvre de bonnes politiques sociales... Les politiques publiques sont donc adossées à la puissance publique, c'est-à-dire qu'elles s'ancrent dans ce que les anglo-saxons appellent l'action efficace des gouvernants élus et de l'administration. Dans la lignée de cette vision, l'auteur américain Théodore L. Lowi ¹¹ évoque quatre types de bonnes politiques (leur réussite est nécessaire):

1- Le premier type, celui des politiques dites constitutives, correspond aux actes de définition des règles sur les règles. On peut également les appeler politiques institutionnelles, c'est-à-dire celles qui ont pour objet principal la promotion ou la transformation d'institutions étatiques ou sociétales.

2- Le second type concerne les politiques réglementaires régissant les comportements des individus comme ceux ayant trait à la santé, aux conduites disciplinaires (respect du code de la route...).

3- Le troisième type est celui des politiques distributives. Il s'agit d'un octroi de biens publics par les autorités publiques. Ils peuvent consister en des biens matériels (ouvrages routiers, services postaux...) ou bien d'autres types de biens, notamment la réglementation juridique comme celle du droit de propriété, ou bien les autorisations et accords par les autorités publiques pour la réalisation ou la poursuite d'une activité industrielle ou commerciale : les opérations de certification et de contrôle des normes édictées par les autorités, les autorisations de construction, les autorisations de fabrication et de commercialisation. Les politiques distributives sont évaluées par l'économie publique en terme d'efficacité calculée selon des ratios coûts /avantages.

10 - Bourich riadh, L'Etat à l'épreuve de la bonne gouvernance : la question de l'action publique, in Le quotidien d'Oran, 03 février 2005, p07.

11 - Giles Massardier, politiques et action publiques, Editions Dalloz, paris, 2003.

4- Le quatrième type se place du côté de l'équité en la matière de politiques redistributives. Il s'agit ici d'organiser la redistribution des revenus dans une société en permettant aux plus démunis d'accéder à des avantages selon différents critères.

En ce sens, l'analyse classique des actions de l'Etat est celle des critères de maximisation des ressources de l'administration pour réaliser des programmes à partir d'un système décisionnel rationalisé à la fois dans son processus, son contenu et ses objectifs.

L'établissement de la bonne gouvernance nécessite l'efficacité de l'action de l'Etat (government effectiveness), mais aussi la stabilité politique, la bonne administration publique qui exige une gestion efficace et équitable des ressources, la consolidation de l'Etat de droit qui garantisse la sécurité des citoyens et le respect des lois, ainsi que la responsabilité et la transparence.

Enfin, la notion de bonne gouvernance a par ailleurs une ambition à la fois descriptive, de caractérisation des formes émergentes de l'action publique et normative, de détermination de l'orientation des changements nécessaires.

V- Dimensions de la bonne gouvernance

Dans leurs essais de réalisation d'une approche de la gouvernance, Guy Hermet, Ali Kazancigil et Jean-François Prud'homme¹², évoquent quelques dimensions entourant ce concept : la gouvernance met en jeu un ensemble d'institutions et d'acteurs qui ne font pas tous partie de la sphère gouvernementale ; en situation de gouvernance, les frontières et les responsabilités sont moins nettes dans le domaine de la politique sociale et économique ; la gouvernance a pour conséquence une interdépendance entre les pouvoirs des institutions associées à l'action collective ; la gouvernance fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes ; la gouvernance part du principe qu'il est possible d'agir sans s'en remettre au pouvoir ou à l'autorité de l'Etat.

Cet effet de brouillage des frontières entraîné par la transformation des formes d'interaction entre acteurs des politiques publiques, parfois décrit par des expressions comme « co-gestion, co-direction et co-orientation », est mis en évidence par le développement des partenariats entre les secteurs public, privé et associatif, lesquels font désormais partie de la réalité des services publics et de la prise de décisions dans de nombreux pays, notamment les pays anglo-saxons qui sont allés le plus loin dans ce domaine contrairement aux pays de la périphérie qui débutent seulement dans cette expérience.

Au fil du temps et des réformes, cet Etat se serait complètement fragmenté pour devenir plus difficile à guider et à coordonner, d'où la question centrale de la gouvernance, celle du pilotage. En plus de cette tendance plus ou moins centrifuge produite par la logique d'une action publique qui devrait davantage être taillée sur mesure, se profile dans la gouvernance contemporaine positive une seconde ten-

12 - Guy Hermet, Ali Kazancigil et Jean-François Prud'homme, *La gouvernance Un concept et ses applications*, édition Karthala, 2005, op.cit.pp5-14.

dance, inverse, celle de la gestion horizontale (ce que les pays anglo-saxons appellent le « joined-up government ») et de la coordination. Au fur et à mesure que le vaisseau de l'Etat devient semblable à une flottille, l'établissement d'un bon pilotage dans tous les secteurs et à tous les niveaux, d'une coordination et d'une horizontalité plus poussée dans l'action publique devient nécessaire.

Cette notion de bonne gouvernance permet aussi d'aller au-delà des problèmes de coordination et d'efficacité en intégrant une dimension politique et sociale. En effet, la réflexion ne porte pas seulement sur les modes les plus efficaces et efficaces du management de la société mais aussi sur l'exercice du pouvoir et de la domination.

Il est clair, aujourd'hui, que le but affiché par les institutions internationales et même par les pays occidentaux, en faisant appel à la notion de la bonne gouvernance, tourne autour de deux points: efficacité contre légitimité des institutions politiques, libéralisation contre démocratisation des sociétés.

En définitive, la notion de bonne gouvernance offre une grille d'interprétation nouvelle du politique et des relations entre les institutions et le politique non-institué. Suivant les choix idéologiques qu'elle recouvre, la bonne gouvernance consiste à réformer les institutions politiques pour limiter les entraves au bon fonctionnement du marché (conception dominante dans le champ des relations internationales) ou au contraire à renforcer les mécanismes de régulation pour lutter contre les effets du libéralisme et en particulier contre la décohésion sociale (conception dominante en matière de gouvernance urbaine).

VI- La démocratie et la problématique de la gouvernance

En général, les Etats des pays en développement n'ont été concrétisés qu'après la seconde guerre mondiale, ce qui ne permettait pas de les rattacher à un système politico-économique préalablement défini. Mais leurs précédents liens de dépendance avec les Etats développés ont permis la transposition intégrale de l'appareil organique de ces derniers. Toutefois, ces Etats des pays en développement semblent marqués par un curieux paradoxe. Il leur est reproché aujourd'hui d'un côté d'être éloignés de la démocratie et d'un autre côté d'être envahissants et interventionnistes dans des domaines où ils n'ont aucune compétence (excès de réglementation, dirigisme économique inexercé et coûteux...) ¹³.

Mais la référence ici peut être faite au concept de la démocratie, qui pour les « politistes », constitue souvent un moyen privilégié d'introduire la préoccupation des valeurs dans la méditation sur le politique. C'est à travers la question de la démocratie qu'est posé le problème du « bon gouvernement de la société ». Il est logique de faire de la référence démocratique un argument de combat pour embarrasser un compétiteur, légitimer un programme de réformes et contester les procédés du gouvernement en place. En effet, cette

13 - Bouriche Riadh, Les Etats des pays en développement, Le Quotidien d'Oran N° 2883, le 24-06-04, p 12.

démocratie est à la fois un idéal de référence, mobilisateur de rhétorique et de projets politiques et un gouvernement effectif, fondé sur des procédures d'élections et de négociations.

La démocratie en tant que système politique ou mode de légitimation rationaliste conjugue des principes fondateurs qui peuvent être considérés comme inconciliables : elle suppose la loi de la majorité alors que les sociétés en développement éclatent en minorités. Pourtant, il n'y a pas de doute que la démocratie soit l'indispensable mode de gouvernement de la société de demain.

Mais l'emprise de l'idéologie libérale démocratique, l'échec des projets de développement dans de nombreux pays en développement et la propagation des expériences dites de « transitions démocratiques » durant les deux dernières décennies, peuvent nous laisser nous poser quelques questions, concernant les rapports entre la démocratie et la gouvernance. La démocratie est-elle l'expression même de la bonne gouvernance et du développement en tant que régime parfait ? Est-elle un luxe trop coûteux pour des sociétés en voie de développement ?

Les acteurs étatiques considèrent que le transfert des institutions était un élément de contrôle politique, et ceci ne peut être que secondaire par rapport à la stabilité politique et aux impératifs économiques des pays en développement. La démocratie était définie comme luxe venant consacrer la réussite du processus de développement. En effet, ce dernier était perçu comme un processus prioritaire de transformation des moyens de production sous la tutelle de régimes forts reléguant la démocratie à l'état de promesse du lendemain.

Mais comme les institutions internationales ne peuvent intervenir dans le champ politique des Etats, elles ont fait appel à la notion de « gouvernance » pour éviter de parler de réforme de l'Etat ou de changements politiques dans les pays.

Certes cette modification des priorités du développement et d'imposition de la démocratisation comme fondement du développement, notamment depuis le 11 septembre 2001, relève encore de la rhétorique et de l'effet des tactiques politiques qui continuent de dominer. Après les attentats du 11 septembre 2001, le gouvernement américain a lancé une nouvelle politique pour susciter une démocratisation notamment au Moyen-Orient. Par conséquent, on peut assister à deux types majeurs d'effets directs sur les trajectoires des sociétés en développement :

1- La diffusion des techniques et des référents démocratiques conduit à modifier les formes locales de l'action politique (le coût de la dictature à l'international est plus élevé aujourd'hui qu'avant).

2- Les leaders locaux doivent légitimer les aléas des options retenues par un ensemble de vocables et de pratiques démocratiques (la réaction de quelques leaders politiques de pays en développements est nettement significative).

En général, les programmes structurels et les actions de renforcement de l'Etat de droit, c'est-à-dire la littérature consacrée à la bonne gouvernance, se conçoivent sur l'idée d'un lien qui associe la démocratie et le développement. Mais ces modalités d'intervention peuvent-ils se tromper en voulant décréter dévelop-

pement et imposer des modes d'organisation politique ou « transférer la démocratie » en dehors de toute compréhension de la complexité des dynamiques sociales des pays en développements ? Rien cependant ne permet de « prophétiser » que le transfert d'une « ingénierie politique » (la démocratie) conduira à la construction d'un modèle unique dans tous les pays, comme le montrent les trajectoires de quelques démocraties sans démocrates.

Conclusion : de la légalité à la légitimité de la gouvernance

La démocratie dans les pays en développement aurait besoin d'abord de la foi des acteurs politiques pour subsister indemne. Elle doit passer ensuite par la création de partis politiques qui participent activement dans le développement, à travers leur positionnement idéologique. Qu'ils soient au pouvoir ou à l'opposition, les partis politiques doivent être comme des entreprises qui fabriquent des idées pour faire sortir leurs pays des crises continues.

La promotion des valeurs de la démocratie (transparence, bonne administration des affaires publiques, sens de la responsabilité et citoyenneté : bonne gouvernance) est indispensable à la réussite de la transition vers l'économie libérale. En effet, la stabilité politique joue également un rôle considérable dans la consolidation du processus, en ce qu'elle favorise les flux de capitaux et l'instauration d'un climat d'affaires favorable.

Il s'agit de faire aussi la distinction entre la légalité de la gouvernance et la légitimité de la gouvernance. Une gouvernance est légale quand l'exercice du pouvoir est régi par un ensemble de règles et de principes issus de la tradition ou consignés dans une constitution, des lois écrites et des jurisprudences... Selon Pierre Calame¹⁴, la légitimité est une notion beaucoup plus subjective : elle renvoie au sentiment de la population que le pouvoir politique et administratif (ou le pouvoir de tout agent public) est exercé par les « bonnes personnes », selon de « bonnes pratiques » et dans l'intérêt commun. Cette adhésion profonde de la population et de la société tout entière à la manière dont les secteurs de l'Etat sont dirigés est une dimension essentielle de la gouvernance.

D'après les expériences connues, la liaison entre les trois termes, légalité, légitimité, efficacité, sera au cœur de la gouvernance de demain. En effet, la gouvernance, se déploie au carrefour de trois sphères qui constituent autant de critères nécessaires pour l'évaluer : la légitimité (le domaine des représentations), l'efficacité (le domaine du fait et de la performance), et la légalité (le domaine du droit).

Enfin, ces institutions internationales ou autres pays ont-ils le droit de s'interroger sur la légitimité de l'action publique d'un gouvernement, c'est-à-dire sur le pacte qui unit le gouvernement à son peuple ? Au total, le concept de gouvernance ne serait-il pas devenu un outil idéologique pour une politique de l'Etat minimum ?

14 - Pierre. Calame, op.cit.

Bibliographie

CALAME Pierre, La démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance, Editions Descartes & Cie, Paris, 2003, 331 p.

GAUDIN Jean-Pierre, Pourquoi la gouvernance ? Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

LECA Jean, Sur la gouvernance démocratique : entre théorie et méthode de recherche empirique, Politique européenne 1, avril 2000, pp. 108-129.

MOREAU DEFARGES Philippe, 2^{ème} édition, La gouvernance, Paris, PUF, 2006, Que sais-je ?

Guy Hermet, Ali Kazancigil et Jean-François Prud'homme, La gouvernance Un concept et ses applications, édition Karthala, 2005, p5.

Governance and Development, Washington, World Bank, 1992.

MARCH James G., OLSEN Johan P., Democratic Governance, New York, London..., The Free Press, 1995, VI-293 p.

DURET Elsa, VENTELOU Bruno, Décentralisation financière, fédéralisme et croissance : une approche par la qualité de gouvernance, Revue d'économie régionale et urbaine (FRA), N° 4, 1999.- pp. 709-736.

JOUVE Bernard, LEFÈVRE Christian, De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe, Revue française de science politique (FRA), Vol. 49, N° 6, déc. 1999, pp. 835-85.

KERAUDREN Philippe, Entre nouveau management public et gouvernance : les spécificités de la réforme de l'administration centrale en Grande-Bretagne, Politiques et management public (FRA), Vol. 17, N° 1, mars 1999, pp. 59-92.

MARRIS Claire, JOLY Pierre-Benoît, La gouvernance technocratique par consultation ? Interrogation sur la première conférence de citoyens en France, C. de la sécurité intérieure (FRA), N° 38, 4^e trim. 1999, pp. 97-124.

SUEUR Jean-Pierre, A propos de la gouvernance des villes, Regards sur l'actualité (FRA), N° 260, avril 2000, pp. 47-56.

SELF Peter, Government by the market ? The politics of public choice, Basingstoke, macmillan, 1993.

B. Campbell, gouvernance, réformes institutionnelles et redéfinition du rôle de l'Etat : quelques enjeux conceptuels et politiques soulevés par le projet de gouvernement décentralisée par la Banque mondiale, 2002.

Giles Massardier, politiques et action publiques, Editions Dalloz, paris, 2003.

Bouriche riadh, séminaire : ajustement structurel, 2001, université Montpellier I, France.

Bouriche riadh, de la légalité à la légitimité de la gouvernance, in Le quotidien d'Oran, 02 novembre, p09.

Bouriche Riadh, Les Etats des pays en développement, Le Quotidien d'Oran N° 2883, 24 juin 2004, p 12.

Bouriche riadh, L'Etat à l'épreuve de la bonne gouvernance : la question de l'action publique, in Le quotidien d'Oran, 03 février 2005, p07.

Bouriche riadh, L'Etat et la gouvernance, in Le quotidien d'Oran, 29 juillet 2004, p10.

Bouriche riadh, dimensions de la gouvernance et capital social, in Le quotidien d'Oran, 21 septembre 2006, p08.