



Bonne gouvernance et développement Deux décennies seulement après leur triomphale accession à la souveraineté internationale généralement survenue aux environs de l'année 1960, la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, surtout ceux francophones, se sont trouvés confrontés à des difficultés économiques d'une acuité telle que, à partir de 1980, la BM et le FMI ont commencé à leur appliquer les fameux programmes d'ajustement structurel (PAS).

Le but visé à travers ces PAS, outre celui premier mais non avoué de mettre ces pays en mesure de rembourser la dette extérieure, était de les sortir de la crise pour les engager sur la voie de la croissance et du développement économiques.

Mais, à la fin de ces mêmes années 1980, les résultats des PAS se sont révélés tellement catastrophiques que l'on a parlé de décennie perdue pour le développement économique de l'Afrique. Non seulement la croissance et le développement économiques escomptés n'ont pas suivi, mais les PAS se sont traduits par des coûts sociaux si exorbitants que, en son temps, le ministre tanzanien de l'économie, dans des propos rapportés par Pierre-François GONIDEC, avait estimé que le remède avait parfois été pire que le mal. Réagissant à cet échec des PAS, les deux sœurs jumelles de Bretton Woods en tinrent pour responsable la mauvaise gestion qui avait été faite des crédits qu'elles avaient consentis aux pays concernés.

C'est dans ce contexte que, en 1989, la BM, dans une étude intitulée « L'Afrique subsaharienne : de la crise au développement durable, une perspective à long terme », lança, pour la première fois, la notion de bonne gouvernance (BG), notion qu'elle reprendra du reste avec plus de force dans un document de 1992 intitulé « Gouvernance et développement ». Dans l'entendement des experts de la BM qui avaient conçu ces deux documents, la BG apparaît comme la condition du développement, et cela particulièrement dans les pays africains sous ajustement structurel. Depuis, la notion de BG, en relation avec le développement, est devenue récurrente dans les discours et débats politico-économiques en cours en Afrique subsaharienne. Mais toute réflexion sérieuse sur la BG dans son rapport au développement suppose un préalable : la définition des concepts de BG et de développement.

S'agissant d'abord de la BG, l'expression comprend deux termes : l'adjectif qualificatif « bonne » et le substantif « gouvernance ». Ce substantif vient de l'anglais « governance » et désigne le mode de gestion des affaires publiques. Lorsque cette gestion est bien faite, on parle de bonne gouvernance ; au cas contraire, on parle de mauvaise gouvernance ou de mal-gouvernance. Pour ce qui est du contenu concret de cette bonne gestion et des affaires publiques en question, c'est-à-dire donc de la notion de BG elle-même, il fait l'objet de deux conceptions. La première conception est le fait de l'institution même qui a conçu, enfanté, et promu la notion de BG : la BM. Et cette institution de Bretton Woods, peut-être par souci de fidélité à ses statuts dont l'article 4 (section 10) l'enjoint de ne pas s'immiscer dans les affaires politiques de ses membres et de s'en tenir aux seules considérations économiques, revendique une conception purement économiciste de la BG. Dans son entendement, celle-ci se ramène tout simplement à une gestion économiquement saine, transparente, et efficace des deniers publics. Cette conception dite technico-gestionnaire, parce que mettant en avant le seul critère d'efficacité des modes de gestion économique sans considération aucune de l'environnement socio-politique dans lequel s'inscrivent ces modes de gestion, se réduit ainsi à une approche exclusivement financière et comptable de la BG : gérés d'une façon économiquement saine, transparente, et efficace, l'argent public et celui mis à la disposition des Etats par les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux devraient déclencher une dynamique de croissance et de développement. L'ajustement que la BM prône dans ce cadre est, par conséquent, un ajustement purement économique ; de même, la BG visée est une BG économique. Mais les questions économiques, en tant qu'elles sont culturellement, socialement et, surtout, politiquement situées, ne peuvent pas être traitées ex nihilo, c'est-à-dire sans considération du contexte et de l'environnement dans lesquels elles baignent et avec lesquels elles entretiennent des rapports dialectiques positifs ou négatifs. C'est pour l'avoir compris que, au début des années 1990, les bailleurs de fonds bilatéraux et les dirigeants des mouvements subsahariens de revendications démocratiques ont repris à leur compte et popularisé la notion de BG dans le cadre d'une conception nouvelle, qui transcende celle de la BM. Selon cette deuxième conception, la BG, ce n'est pas seulement une question de gestion économique rigoureuse ; elle postule également et surtout un régime politique fondé sur la démocratie libérale et l'Etat de droit. En d'autres termes, elle suppose le pluralisme idéologique, le multipartisme, la séparation des pouvoirs, le suffrage universel, l'égalité juridique des citoyens, le respect des droits de l'homme, une justice indépendante, un Etat libéral, la possibilité juridique pour les citoyens d'attaquer l'Etat et ses démembrements en justice, la transparence dans la gestion des affaires publiques, l'association des populations à cette gestion (notamment par le moyen de leur consultation et de la décentralisation administrative), la responsabilité (dans le sens anglais de « accountability », c'est-à-dire de l'obligation de rendre des comptes), la lutte contre la corruption. Cette deuxième conception consacre ainsi un élargissement de la notion de BG, et cet élargissement va dans le sens de la politisation du concept. La BG recherchée ici, c'est la BG démocratique, laquelle se situe au plan politique. En somme, avec cette conception, l'ajustement politique vient s'ajouter à l'ajustement économique pour le compléter et en assurer la réussite. Tel est aujourd'hui le contenu généralement conféré à la notion de BG et qui sera retenu dans le cadre de cette étude. Paradoxalement, la BM, même si elle s'en défend au nom des interdits posés par l'article 4 (section 10) précité de ses statuts, semble quelque peu adhérer, dans la pratique, à cette conception, et cela à travers certaines conditionnalités

insérées dans les PAS, exprimées dans certains de ses documents (voir le rapport précité de 1989 portant sur l'Afrique subsaharienne ainsi que le document susmentionné de 1992), et tournant autour de l'Etat de droit et de la participation populaire : c'est ce qui explique que beaucoup d'études menées sur la BG parlent de conditionnalités démocratiques posées par la BM ; de même, beaucoup de chercheurs n'ont pas hésité à parler de conditionnalités démocratiques avancées par la BM comme facteurs externes explicatifs des mouvements africains de revendications démocratiques du début des années 1990.

S'agissant maintenant de la notion de développement, elle est souvent perçue comme la situation d'un pays où la croissance économique est plus rapide que la croissance démographique. Cette liaison établie entre croissance économique et développement fait que, aujourd'hui, celui-ci est généralement assimilé à celle-là évaluée en termes de PNB ; et, de fait, on considère généralement de nos jours que les pays développés sont ceux dont le PNB par tête d'habitant est supérieur à 5.000 dollars. Mais croissance économique et développement ne coïncident pas nécessairement. On parle de croissance économique lorsqu'il y a augmentation, sur une longue période, du PNB réel par tête d'habitant . La croissance apparaît ainsi comme une notion quantitative parce que s'évaluant en termes de PNB. Elle se distingue donc du développement, lequel est une notion qualitative, bien qu'il s'agisse là de deux phénomènes intimement liés . Le caractère qualitatif du développement signifie que celui-ci se ramène, concrètement, à une amélioration qualitative du niveau et des conditions de vie de la grande majorité, au moins, de la population dans les domaines de l'alimentation, du logement, des transports, des communications, de l'éducation, de la santé, des loisirs, des libertés, de l'emploi, etc. Le développement, au sens plein du terme, ne relève donc pas seulement de l'économie ; il constitue un phénomène global parce qu'embrassant des domaines aussi variés que le culturel, le social, le politique, l'économique, le technique, les droits et libertés individuels et collectifs, etc. En résumé, on peut dire que le développement véritable s'entend de l'épanouissement de la population d'une société donnée, et cela aux plans intellectuel, culturel, social, politique, économique, matériel, etc.

Ces clarifications sémantiques étant faites, il importe de souligner que l'étude de la BG dans son rapport au développement est triplement intéressante : économiquement d'abord, en ce qu'elle permet d'examiner les aspects économiques de la BG, du développement, et de leurs rapports ; politiquement ensuite, en ce qu'elle pose le problème des conditions politiques d'une BG ; juridiquement enfin, en ce qu'elle permet de réfléchir sur l'environnement juridique nécessaire à la BG. Il s'agira, pour une telle étude, de montrer que si le développement économique est un phénomène possible sans la BG (I), celle-ci demeure la condition sine qua non du développement global et durable (II). Cette démarche analytique se justifie par le fait qu'elle permet d'envisager, sous leurs divers aspects, les rapports qu'il y a entre la Bonne Gouvernance et le développement.