

## Conditionnalité gouvernance démocratique et développement, « dilemme de l'œuf et de la poule » ou problème de définition ?

Par Expert ICONZI  
Chaire Économie et Humanisme  
École des sciences de la gestion de  
l'Université du Québec à Montréal (Canada-Québec)  
iconzi.expert@uqam.ca

Par Gisèle BELEM  
Chaire Économie et Humanisme  
Université du Québec à Montréal (Canada-Québec)

Par Corinne GENDRON  
Chaire Économie et Humanisme  
École des sciences de la gestion de  
l'Université du Québec à Montréal (Canada-Québec)

*Le concept de bonne gouvernance, désormais au centre du débat sur le développement humain durable et l'aide aux pays du tiers-monde, soulève un ensemble de questionnements et met en jeu un certain nombre d'enjeux sociétaux. Chargé d'un fort contenu néolibéral, le concept est proposé par les institutions de Bretton Woods et les pays développés comme un préalable au développement et, par extension, posé en condition à l'aide aux pays les moins avancés. Non seulement la communauté des chercheurs ne s'entend pas sur le principe d'antériorité ou de postériorité entre « bonne gouvernance » et « développement », mais encore certains dénoncent-ils « la récupération » qui est faite du concept de bonne gouvernance et s'interrogent-ils sur le modèle néolibéral qui le sous-tend. Dans cette analyse, nous situons la question de la « conditionnalité gouvernance démocratique et développement » dans le débat théorique et institutionnel ambiant et nous aboutissons à quelques conclusions.*

*La bonne gouvernance ne saurait être, ni un préalable, ni une conséquence absolue du développement. Inscrite dans une réinterprétation du développement, elle en constitue à la fois une fin et un moyen. Une fin parce que davantage de développement induit nécessairement plus de possibilités pour l'exercice de ses libertés sociopolitiques, un moyen parce qu'une gouvernance démocratique bien pensée permet une contribution de tous à l'effort de développement socio-économique. Elle ne saurait pas être réduite à un modèle unique: malgré les fondements universels des principes de droits et libertés humaines, une saine gouvernance ne pourrait partir que du contexte local dans lequel elle s'exprime pour s'enraciner au service du développement. Dès lors, l'évaluation de son niveau de réalisation dans toute société devrait revêtir une approche multicritères qui intègrent à la fois les préoccupations à caractère global et un questionnement des particularités locales. En faire une conditionnalité à l'aide au développement des pays les moins avancés, autant que la renier à leurs peuples en en faisant une conséquence absolue, constituent toutes deux des aberrations qui nuisent au développement humain durable.*

L'effondrement du bloc communiste à l'aube de la décennie 1990 a mis fin à un demi-siècle de confrontation idéologique Est-Ouest et uniformisé le discours politico-économique autour du modèle économique néolibéral. Le néolibéralisme monopolise la scène politique en y faisant régner un discours antipolitique et antiétatique, un discours qui, selon Thériault, s'oppose au vieux contrat social construit au tour de l'État providence. «On serait passé d'un univers marqué par un discours de gauche, proétatique, centralisateur et interventionniste dans la société civile, à un univers régi principalement par un discours de droite, antiétatique, décentralisateur et adepte du laissez-faire dans la société civile» (Thériault, 1996: 141).

Le sommet France-Afrique de La Baule au mois de juin 1990, l'assemblée générale de la banque mondiale et du FMI au mois de septembre 1999, l'Accord de Cotonou signé le 23 juin 2000 et le Rapport Mondial sur le Développement Humain 2002 mettent une emphase particulière sur un nouveau concept, la bonne gouvernance (dite également gouvernance démocratique), et son lien causal avec le développement. Dès la

fin des années 70, des experts des organisations internationales (Banque Mondiale, OCDE) préconisent l'amaigrissement de l'État, le ciblage des bénéficiaires des politiques sociales, la privatisation des services publics. « Ils prônent alors une bonne gouvernance, soit une nouvelle gestion publique fondée sur une logique entrepreneuriale ». (Allemand, 2000: 110)

Si le principe de gouvernance démocratique se fonde sur des prémisses de droits et libertés humaines généralement admises, il soulève par contre un questionnement sur son conditionnement au développement. D'une part, la gouvernance démocratique saurait-elle être un préalable au développement ou sa conséquence absolue ? Est-il pertinent de la conditionner à l'aide au développement ? N'est-il pas absurde de la rejeter en la réduisant à un luxe inaccessible aux plus pauvres ? D'autre part, si la démocratie a une définition universellement admise, saurait-elle être réduite à un modèle unique, dominant soit-il ? Cet enjeu soulève la question fondamentale des critères d'évaluation pertinents, qui à la fois tiennent compte du caractère universel des droits et libertés humaines et du respect de la spécificité des valeurs de référence, du niveau et du rythme de développement de chaque peuple.

Dans les lignes qui suivent, nous situons la question de la « conditionnalité gouvernance démocratique et développement » dans le débat théorique et institutionnel ambiant et tirons quelques conclusions. Le premier point aborde la transformation du concept du développement à travers une réinterprétation théorique qui désormais consacre la notion de développement durable. Le deuxième point souligne le concept de bonne gouvernance en tant que nouvelle conception de développement tandis que le troisième point le situe dans son contexte pratique. Dans le quatrième point de notre analyse, nous posons les termes concrets du débat dichotomique sur la « conditionnalité gouvernance démocratique et développement ». Le cinquième point explore une troisième voie qui transcende cette dichotomie et pose la bonne gouvernance à la fois comme fin et moyen de développement. Une brève conclusion met en exergue notre conception de la thématique.

### **1. Du développement au développement durable**

Depuis le milieu du siècle dernier, le développement a fait l'objet de nombreux débats et interprétations alors que des chercheurs et des organismes d'origines diverses ont cherché à expliquer les causes du sous-développement et les conditions de développement du tiers monde. Selon Rist (1996), la popularisation du concept de développement découle du discours de 1949 du président américain Truman qui a introduit la notion de sous-développement en lançant l'idée d'un « programme qui fait partager les acquis scientifiques et industriels de l'Amérique avec les régions sous-développées » dans le cadre du Plan Marshall. Cette conception du développement évoque « un changement possible en direction d'un état final, mais surtout la possibilité de provoquer ce changement » (Rist, 1996 : 122). Portée par la théorie de la modernisation, cette vision associe le développement à la notion de progrès conditionné par la croissance économique. Elle postule que pour accéder au développement, toutes les sociétés passent par les cinq étapes suivantes: la société traditionnelle, les conditions préalables au démarrage, le démarrage et le progrès vers la maturité, pour aboutir à un stade ultime de développement caractérisé par la consommation de masse (Rostow, 1960). Cette approche laisse une large place à l'intervention étatique. Elle justifiera les interventions et les projets de développement du Nord dans les pays du Sud et jettera les bases de l'aide au développement qui sera d'abord publique et pendant plusieurs années dédiée au développement des infrastructures. Ainsi, pendant les années 1960, le contexte international devient favorable à l'endettement des pays pauvres : les pays riches sont à la recherche de débouchés pour le recyclage des liquidités de pétrodollars dont leurs banques regorgent, les taux d'intérêt sont faibles et les cours des matières premières semblent garantir une bonne capacité de remboursement des pays du Sud.

L'apparition graduelle des premiers signes de la mondialisation accompagnant les crises économiques va marquer un tournant dans la manière d'appréhender le développement. Les changements de politique économique des pays industrialisés (une forte hausse des taux d'intérêt et du dollar) ainsi que les retournements conjoncturels de la fin des années 1970 (chute des prix des matières premières) vont faire basculer les pays endettés dans la crise. Dans ce contexte, le recours aux institutions financières internationales devient un passage obligé pour les pays en développement (Corm, 1993: 52). Les politiques d'ajustement structurel alors mises en place se fondent sur la critique du rôle de l'État qui serait la cause des déséquilibres économiques et financiers, et réaffirment le marché comme le moyen de coordination par excellence. D'une part, il s'agit de réduire les déséquilibres structurels en privilégiant l'investissement privé à travers la privatisation des entreprises nationales. D'autre part, il faut enrayer le déficit budgétaire par

l'augmentation des recettes à travers les impôts et diminuer les dépenses par la baisse des déficits des entreprises publiques, ce qui donne lieu à la privatisation. Il s'agit également de réduire le rôle de l'État, particulièrement de ses interventions dans le champ de l'économie: c'est l'arrêt du soutien aux prix des produits de base, la diminution des dépenses en santé, en éducation et autres services publics. Finalement, l'ajustement porte sur les effectifs et les salaires de la fonction publique, affaiblissant le marché intérieur et la base sociale des régimes. Ces initiatives ont donné lieu à une dégradation des conditions de vie des «couches sociales fragiles» et la croissance, réelle dans certains pays, s'est accompagnée d'une montée des inégalités, d'une dégradation accélérée de l'environnement, du développement de la pauvreté et des exclusions (Reed, 1999).

Cette situation vient renforcer les critiques qu'avait suscité le modèle de développement industriel d'après guerre. Celles-ci ont contribué, avec la mondialisation et l'émergence des problèmes environnementaux et sociaux, au renouvellement de la réflexion sur le développement. Une nouvelle idéologie voit alors le jour avec une approche différente s'articulant autour de l'idée d'une autre mondialisation et donne lieu à une réflexion sur le développement. Cette réflexion questionne le processus de mondialisation tout en interrogeant les pratiques traditionnelles du développement industriel relativement à l'environnement mais aussi en regard du choix des peuples de déterminer leur propre modèle (Gendron, 2001). C'est dans ce contexte que les institutions financières internationales, la Banque mondiale notamment, ont entrepris de faire de la lutte contre la pauvreté un axe stratégique prioritaire et de compléter leur dispositif par une intervention vigoureuse en matière de gouvernance, reconnaissant ainsi l'insuffisance de la régulation par le marché.

L'apparition du concept de développement durable participe du renouvellement de la réflexion sur le développement à l'instar d'autres concepts tels que le développement local, le développement social, ou encore le post-développement (Ibid.). Concept né à partir d'événements précis tels que la stratégie mondiale de la nature (1980), le rapport Brundtland (1987) et la déclaration de Rio (1992), le développement durable se définit comme la nécessité de «répondre aux besoins du présent, sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins». Cette définition large a donné lieu à un nombre important d'interprétations qui peuvent être classées en deux catégories: la première, conservatrice, ne traduit pas de véritable rupture paradigmatique avec le modèle de développement traditionnel, tandis que la seconde présente de nouvelles façons de penser et d'opérationnaliser le développement (Régnier, 2001). Dans l'approche restreinte, le développement durable est issu du seul rapprochement entre le développement économique et la protection du capital naturel.

L'approche novatrice englobe au contraire, parallèlement aux aspects environnementaux, les préceptes d'une société juste et équitable (équité intra et intergénérationnelle) et d'un développement socio-économique respectueux des besoins humains fondamentaux (Vaillancourt, 1998). Cette vision innovatrice est à la base de la conception tripolaire du développement durable. Pour être effectif et dépasser le statut de slogan, le développement durable doit être compris comme un agencement hiérarchisé des pôles économie, environnement et société, où le développement social est envisagé comme un objectif, l'économie comme un moyen et l'intégrité de l'environnement comme une condition, l'équité étant à la fois un moyen, une condition et une fin du développement durable (Gendron & Revérêt, 2000). Dans cette perspective, le développement ne saurait être assimilé à la croissance et il est nécessaire de dissocier les deux: "le terme 'développement', par opposition à la croissance, implique une amélioration parfois quantitative mais surtout qualitative de la qualité de vie" (Régnier, 2001; Daly, 1990). Pour se concrétiser, cette nouvelle doctrine du développement requière une réorganisation profonde des mécanismes de gouvernance tant au niveau national qu'international.

## **2. Un paramètre inédit dans une nouvelle conception du développement: la bonne gouvernance**

Apparue d'abord au 16<sup>e</sup> siècle, la gouvernance représente un processus de prise de décision politique qui implique le consensus nécessaire à une action collective aux regards d'intérêts particuliers (Assogba, 2000). La notion de gouvernance réapparaît au début des années 1990, avec un contenu visant à réviser les processus classiques de prise de décision politique en tenant compte de la multiplicité croissante des acteurs au sein d'un monde en pleine transformation. Avec la mondialisation des échanges et l'accroissement des flux financiers et commerciaux induits par la déréglementation, il semble que l'État national ait perdu son caractère central dans l'action politique et économique. Ce recul se manifeste dans trois domaines en particulier: les relations internationales, les régulations économiques et le rapport aux pouvoirs locaux.

Sur le plan international, on observe non seulement l'émergence d'acteurs porteurs de ce mouvement de transformation, en l'occurrence les entreprises multinationales, mais aussi une redéfinition des rôles et des rapports entre ces derniers et les autres acteurs de l'espace économique, en particulier les États nationaux. Cette situation illustre la fin de la suprématie des États-nations dans la conduite des relations économiques internationales. Par ailleurs, la société civile revendique de plus en plus une participation aux mécanismes décisionnels (Bélangier et Lévesque, 1991). Finalement, la mondialisation, du fait de ses conséquences, devient une source d'inquiétude pour la société civile, ce qui se traduit par des revendications pour une meilleure régulation. Ainsi, le processus de mondialisation ainsi que le changement des demandes sociales au fil des ans a remis en cause le rôle régulateur de l'État, ouvrant ainsi la voie à d'autres types de régulation auxquels seront associés les entreprises et la société civile.

Dans ce contexte, les rapports entre les différents acteurs ont changé, que ce soit au sein des entreprises, dans les États nationaux ou dans le système mondial. Ainsi, face à la complexification croissante de l'environnement économique, social et politique, à l'enchevêtrement des niveaux local, national et international, les formes classiques de gouvernance sont mises en doute dans leur capacité à coordonner des actions collectives et à faire face aux nouveaux défis de la mondialisation (Gaudin, 2002). Dans ce nouveau contexte impliquant de multiples acteurs aux pouvoirs divers, l'analyse classique des rapports de pouvoirs conçus sur le mode vertical hiérarchique est devenue caduque. Il est à présent nécessaire de privilégier une approche de la régulation prenant en compte une pluralité d'acteurs qui interagissent sur le mode de la coopération ou de la concurrence, ce qui nécessite de nouvelles procédures de prise de décision. Dans cette perspective, il est nécessaire de repenser la manière de gouverner et le rapport entre l'État et la société (Canet, 2004).

Ainsi, si la mondialisation nécessite la révision des modes de gouvernance, il en est de même pour l'opérationnalisation du développement durable. En effet, compte tenu des bouleversements de perspective requis dans le cadre de l'opérationnalisation du développement durable, la révision des modes de gouvernance est considérée comme un préalable indispensable à la participation des citoyens. Le développement durable implique donc l'institution d'un mode de gouvernance adéquat pour sa mise en œuvre.

La pertinence du renouvellement des modes de gouvernance pour un meilleur encadrement de la mondialisation dans la perspective d'un développement durable ne fait plus de doute. Cependant, le caractère normatif du concept ainsi que l'absence d'une procédure rigoureuse de réorganisation du rapport entre les acteurs laisse la place à différentes possibilités de d'interprétations et d'articulations.

### **3. La bonne gouvernance: de la théorie à la pratique**

Sur un plan théorique, le lien entre gouvernance et développement a notamment été étudié par Sen (2000); pour lui, la gouvernance s'inscrit dans un processus de réinterprétation du développement. En effet, la gouvernance est garante des droits et libertés politiques qui représentent un moyen d'accéder au progrès économique. Parallèlement, le développement s'accompagne de l'expansion des libertés fondamentales qui en sont des éléments constitutifs. De ce fait, la gouvernance a un rôle constitutif et instrumental pour le développement, ce qui en fait respectivement une fin et un moyen.

Dans la pratique, le terme gouvernance, ou « bonne gouvernance » s'emploie de plus en plus en parallèle avec celui de développement. L'OCDE (1996) définit la gouvernance comme l'exercice de l'autorité publique, économique et administrative dans le cadre de la gestion des affaires d'un pays à tous les niveaux. La notion prend en compte tous les mécanismes, relations et institutions au moyen desquels les citoyens et les groupes sociaux articulent leurs intérêts, exercent leurs droits et assument leurs obligations et auxquels ils s'adressent afin de régler leurs différends. Dans cette perspective, la bonne gouvernance se définit comme une allocation et une gestion des ressources nationales qui se caractérisent par la participation, la transparence, la responsabilité, la primauté du droit, l'efficacité et l'équité.

Selon Zacharie (2003), le concept de bonne gouvernance, ou gouvernance démocratique est apparu pour la première fois dans les usages courants à la fin des années 1990 à la faveur des nouvelles conditionnalités de l'aide octroyée aux pays en développement par les institutions de financement internationales. Elles s'appuient sur des études indiquant que l'insuffisance de la gouvernance est responsable de l'enracinement

de la pauvreté et des retards pris par le développement. Il est aussi bien question de bonne gouvernance démocratique que de bonne gouvernance économique. En effet, dans le cas de l'Union Européenne, la référence à la bonne gouvernance comme condition juridique de la coopération économique est apparue pour la première fois dans la Convention de Lomé IV. L'article 5 de cette convention fait du respect des principes démocratiques ainsi que du respect des droits de l'homme le fondement des liens de coopération. Dans le cas des institutions de financement, le concept inclut les questions de gestion, de corruption, de droit et de démocratie.

Pour les institutions internationales et les bailleurs de fonds bilatéraux, la bonne gouvernance permet alors d'aborder des problèmes politiques au regard du développement économique, en termes généraux et techniques, évitant ainsi des affrontements trop brutaux avec les gouvernements. Dans la pratique, le concept général de gouvernance permet de substituer à la question de la réforme de l'État celle d'aménagements institutionnels. Il ne s'agit pas de remettre en cause le libéralisme économique, mais au contraire, de définir les contours institutionnels de son accomplissement.

Ainsi donc, le manque de contenu précis associé au concept de bonne gouvernance laisse la porte à diverses articulations entre acteurs. En interprétant le concept comme une exigence économique, elle minimise le rôle de l'État tout en favorisant la prise de contrôle de l'activité économique par les transnationales. Cela constitue, aux yeux de bon nombre de critiques, un modèle fondamentalement inéquitable qui risque de creuser davantage le fossé entre les plus pauvres et les plus riches, et générer ainsi de nouveaux foyers de tension. Par contre, en si la bonne gouvernance porte un contenu politique impliquant l'exercice des droits fondamentaux et garantissant les libertés, elle favorise la participation de la société civile à la prise de décision et contribue de ce fait à une définition du paradigme de développement correspondant aux aspirations de ces derniers. Ce type de gouvernance correspondrait alors à celui qui est requis pour la mise en œuvre d'un développement durable. Cependant, même si le concept de bonne gouvernance adopte le contenu approprié, en faire un prérequis du développement n'est pas forcément l'approche la plus appropriée.

#### **4. Conditionnalité «gouvernance démocratique et développement»: les termes du débat**

##### **a) La gouvernance démocratique, préalable au développement?**

Pour les tenants de la conditionnalité du développement à la bonne gouvernance, celui-ci s'avère impossible dans un contexte politique dépourvu des libertés individuelles, de système d'imputabilité où la gestion des mandataires publics n'est pas soumise à l'évaluation de la population à travers des élections démocratiques et où il n'existe pas de société civile active qui influe sur le mode de gouvernement de la société. La concurrence pour le pouvoir, par des élections et d'autres mécanismes démocratiques, rend les responsables politiques plus désireux de répondre aux aspirations de la population. Les démocraties seraient plus aptes de gérer les conflits que les régimes autoritaires en permettant aux opposants de faire valoir leurs positions et de provoquer des changements sans détruire le système. Par ailleurs, les démocraties seraient à même d'éviter les catastrophes et de gérer les brusques retournements qui menacent la vie humaine (les famines, catastrophes naturelles, la ruine économique, etc.) tandis que les régimes autoritaires, en l'absence d'opposition, d'une critique publique et de la menace d'être congédiés peuvent dormir sur leurs lauriers ou agir en toute impunité.

Si les prémisses théoriques de cette approche se fondent sur des principes de droits et libertés universelles a priori inattaquables, c'est dans la mise en pratique réelle que la question devient complexe. Tout en reconnaissant que la pratique démocratique est facteur de développement, on ne saurait en faire un préalable à l'aide au développement au risque de handicaper la constitution même d'un État de droit et d'une société civile dynamique (Zacharie, 2003). En effet, la sanction que constitue cette procédure, à l'instar de toutes les sanctions économiques, a des conséquences économiques désastreuses et peut s'avérer inefficaces sur le plan politique. Elles créent une situation paradoxale en ce sens que, en visant à contraindre les gouvernements à respecter les droits des populations, elles tendent plutôt à créer une situation dans laquelle ces mêmes populations se retrouvent dans des situations critiques, sans avoir accès aux sphères du pouvoir.

Campbell (2002) fait remarquer que les stratégies des bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux qui lient l'accès aux fonds à l'introduction de réformes institutionnelles, notamment dans le domaine de stratégies de

lutte contre la pauvreté, aborde les enjeux du développement essentiellement sous un angle «techniciste». Bien que ce soit une dimension essentielle, une telle approche apparaît, selon elle, comme une tentative de «dépolitiser certains enjeux sociaux et économiques» et donc de délégitimer certaines demandes, notamment celles qui visent l'accès à des services de base auparavant publics (éducation, santé, eau), en les présentant comme des «demandes démocratiques excessives».

Par ailleurs, autant que le développement, la gouvernance démocratique est un processus plutôt «qu'un prêt-à-porter», ce qui suppose une construction à long terme qui implique un changement plus ou moins lent des structures mentales et organisationnelles de la société. Ignorer les pesanteurs traditionnelles, les valeurs et le niveau de développement propres à chaque société peut entraîner des catastrophes sociales dues à la précipitation (dans beaucoup de pays africains, la précipitation des processus de démocratisation a ouvert la boîte de pandore des conflits sociaux et tribaux latents qui ont dégénéré en guerres civiles). Parlant de l'Afrique justement, Assogba considère que la théorie de la gouvernance démocratique ne peut induire un développement durable véritable que si celle-ci met en place des mécanismes de «rattrapage» par rapport à elle-même avant de chercher à «rattraper» les autres.

*De toutes les manières, voilà quatre décennies que l'Afrique prend des raccourcis qui la retardent. Car en dernière analyse, le développement (durable) est un processus qui est lié de façon intrinsèque à la capacité de consolider les liens sociaux dans des collectivités d'un territoire bien défini. (Assogba, 2000: 24).*

Enfin, la conditionnalité démocratique de l'aide au développement peut constituer «une arme économique» géostratégique de plus aux mains des pays développés dans leurs relations bilatérales ou multilatérales avec les pays du Sud. En invoquant ces clauses de conditionnalité démocratique, certains pays seraient tentés (et le font déjà) de faire embargo sur des régimes qu'ils considèrent hostiles à leurs intérêts ou avec lesquels ils ne partagent «l'idéal démocratique». La pratique révèle en effet que les relations internationales sont elles-mêmes rarement démocratiques. Certaines démocraties occidentales n'éprouvent aucun scrupule à soutenir des régimes totalitaires ou à démolir des démocraties naissantes lorsque leurs intérêts sont en jeu.

### **b) Gouvernance démocratique, conséquence absolue du développement?**

Le lien positif qui voudrait induire le développement de la gouvernance démocratique n'est pas toujours évident et ne manque pas de détracteurs, autant sur le plan théorique que pratique. Pour certains, la démocratie s'avère un frein au développement socio-économique pour les pays les moins avancés en ce sens qu'elle favorise le désordre et une vision à court terme des dirigeants (renonciation à des décisions courageuses) étant donné la forte sensibilité aux échéances électorales. Un pouvoir fort (un Léviathan, ce despote éclairé de Thomas Hobbes, 1651) s'avèrerait indispensable pour mettre tout le monde au travail et prendre des décisions difficiles pour le bien de la population sans peur des lendemains. Il serait moins enclin à céder à des pressions des groupes ne défendant que des intérêts particuliers et est donc capable de n'agir qu'en fonction de l'intérêt national. En outre, le processus démocratique, dans des sociétés encore fragiles en termes de développement, risquerait de réveiller les conflits enfouis du fait de l'insatisfaction des besoins de base et d'induire des guerres civiles ou des luttes intestines sans fin entre des leaders préoccupés par la satisfaction de besoins primaires, égoïstes et à court terme.

Selon la théorie de la modernisation, «la conversion à la démocratie est une conséquence inévitable du développement économique, si bien que les pays les plus riches aurait aussi plus de probabilités d'adopter un régime démocratique» (Rapport Mondial sur le développement Humain, 2002: 56). Les régimes démocratiques auraient davantage de probabilités d'être durables dans les pays à revenu élevé. D'après Przeworski et al. (2000), «entre 1951 et 1990, aucune des 31 démocraties affichant un revenu par habitant supérieur à 6055 dollars (en parités de pouvoir d'achat de 1985) ne s'est effondrée, alors que la démocratie a disparu dans 38 pays pauvres». Il semble également que les retours à l'autoritarisme soient plus courants en période de crise économique (Londregan et Poole, 1996), ce qui viendrait infirmer partiellement la thèse que le système démocratique gère mieux les situations critiques.

Autre conclusion avérée, «si les résultats économiques des dictatures vont du catastrophique à l'excellent, ceux des démocraties ont tendance à se situer à mi-chemin de ces deux extrêmes. C'est très souvent sous un régime dictatorial que les croissances les plus rapides ont été réalisées, mais aucune démocratie n'a jamais affiché des performances aussi lamentables que les pires dictatures» (Przeworski et al, 2000). Par ailleurs, les distorsions dans la répartition sociale des richesses nationales n'indiquent aucune corrélation entre

l'équité et la démocratie. Pire, certaines démocraties présentent des disparités énormes et souvent croissantes concernant la répartition du revenu, de la richesse, des avantages sociaux et du pouvoir. Deux études de la banque mondiale (2001c et 2002e) révèlent en effet que ces distorsions s'observent tant dans les démocraties que dans des régimes moins démocratiques, parfois de façon plus marquées dans les premières.

Si les défenseurs d'une organisation démocratique du développement socio-économique disposent de plus d'une flèche dans leur carquois, les partisans des institutions fortes (totalitaires) ne manquent pas non plus d'arguments. Cependant, autant poser la question d'antériorité de la gouvernance démocratique au développement est une fausse démarche, autant la renier aux peuples les plus pauvres en la prenant pour un luxe est une aberration. Un contrôle absolu du pouvoir finit par user son détenteur du fait de l'absence de voix dissonante et de manque de créativité. Selon Sen Amartya (2000), « le pilotage unilatéral, y compris s'il est le fait du meilleurs des experts, ne saurait constituer une solution. » L'absence de mécanisme de changements démocratiques et pacifiques des institutions, non seulement provoque l'accumulation des frustrations et de l'arbitraire, mais aussi dégénère-t-elle souvent en une fin violente du régime accompagnée parfois de graves souffrances pour la population (guerres civiles, destruction du tissu socio-économique, etc.).

### **5. La gouvernance démocratique en tant que fin et moyen du développement**

À l'opposé de ces lectures dichotomiques qui fondent le débat sur l'antériorité entre le développement et les libertés politiques, une troisième voie, plus constructiviste, ouvre une perspective moins manichéenne qui envisage le développement comme un processus compréhensif pouvant adopter plusieurs formes: promotion des échanges bénéfiques, amélioration de la fonction filet de sécurité social, établissement des libertés politiques et du développement social. Cette approche, qui nous paraît plutôt pertinente, aborde le développement comme «un processus d'expansion des libertés » individuelles et collectives, «la liberté constituant la fin première et le principal moyen du développement», Amartya Sen (2000: 46).

Sen (2000) trouve en effet que la liberté a un rôle à la fois constitutif et instrumental pour le développement. Dans sa dimension constitutive, la liberté comme objectif du développement vise l'acquisition des capacités de base qui permette à l'individu de l'exercer (santé, éducation, participation, logement). Le développement s'accompagne dès lors de l'expansion des libertés fondamentales qui en sont des éléments constitutifs. Dans leur dimension instrumentale, les droits et libertés politiques représentent un moyen d'accéder au progrès économique. Ils représentent les possibilités, les acquis, les ressources qui mènent au développement humain. L'efficacité des libertés comme instruments de développement suppose une synergie, des interactions systémiques entre elles. Ce sont les libertés politiques, les facilités économiques ou encore les opportunités individuelles (incluant les questions d'équité et de répartition du revenu national), les opportunités sociales (santé, éducation), la transparence et la sécurité (au sens social du terme).

Selon le Rapport mondial sur le développement humain, la gouvernance démocratique et le développement partagent un dénominateur commun: Ils constituent tous deux davantage un voyage qu'une destination, une promesse qu'une liste exhaustive. Les sociétés peuvent être plus ou moins démocratiques, tout comme les individus peuvent disposer d'une marge de manœuvre plus ou moins large pour mener une vie qui leur convient. Mais il n'existe aucun absolu défini. Aucune société n'est complètement démocratique ou intégralement développée. Ce qui compte, c'est d'aller de l'avant et de ne pas reculer. (PNUD, 2002: 61)

Pour les pays pauvres donc, la démocratie n'est pas un luxe. Au contraire, elle présente un intérêt intrinsèque pour le développement humain, car elle entretient une relation solide avec les libertés civiles et politiques et peut contribuer au développement économique et social. Si le type de gouvernance démocratique adoptée peut s'inspirer des principes de droits et libertés universels, il ne doit pas, en revanche, nécessairement suivre un modèle, aussi dominant soit-il. Il doit être adapté aux circonstances, aux valeurs, mœurs et histoire locales pour s'enraciner.

## **Conclusion**

Autant le développement a connu une évolution conceptuelle parfois équivoque, autant le concept de bonne gouvernance (ou gouvernance démocratique) se heurte à une forme d'ambiguïté théorique. Une conception plutôt économiste et techniciste en fait un préalable au développement, privilégie une approche néolibérale et fait une part belle aux capitaux transnationaux avec comme conséquence une main mise sur les espaces de libertés individuelles. Une autre approche, plus politique et évolutionniste, considère le développement en termes d'étapes figées qui font évoluer les sociétés d'un stade traditionnel vers un stade de consommation de masse. Pour cette conception de la modernisation, la gouvernance démocratique ne pourrait s'épanouir qu'à la phase ultime de la société de consommation de masse, ce qui suggère que la jouissance démocratique ne saurait être que conséquence d'un niveau élevé de développement.

En conclusion, la bonne gouvernance ne saurait être, ni un préalable, ni une conséquence absolue du développement. Inscrite dans une réinterprétation du développement, elle en constitue à la fois une fin et un moyen. Une fin parce que davantage de développement induit nécessairement plus de possibilités pour l'exercice de ses libertés sociopolitiques, un moyen parce qu'une gouvernance démocratique bien pensée permet une contribution de tous à l'effort de développement socio-économique. Elle ne saurait pas être réduite à un modèle unique: malgré les fondements universels des principes de droits et libertés humaines, une saine gouvernance ne pourrait partir que du contexte local dans lequel elle s'exprime pour s'enraciner au service du développement. Dès lors, l'évaluation de son niveau de réalisation dans toute société devrait revêtir une approche multicritères qui intègre à la fois les préoccupations à caractère global et un questionnement des particularités locales. En faire une conditionnalité à l'aide au développement des pays les moins avancées, autant que la renier à leurs peuples en en faisant une conséquence absolue, constituent toutes deux des aberrations qui nuisent au développement humain durable.

## **Références**

Allemand, Sylvain. 2002. «Gouvernance, le pouvoir partagé», in *Le pouvoir*. Paris : Éditions sciences humaines, pp.109-119

Assidon, Elsa. 2002. « Les théories économiques du développement ». Paris: Éditions La Découverte. 122 p.

Assogba, Yao. 2000. «Gouvernance, économie sociale et développement durable en Afrique». In *Cahiers du CRISES*. Copublication CRISES et CRDC. Montréal, novembre 2000, n° 0019, 30 p.

Banque mondiale, 2001c et 2002e.

Campbell, Bonnie. «Un partenariat avec l'Afrique: pour faire quoi et pour le développement de qui?» in *Revue Relations, Société, Politique, Religion*, Montréal, no. 676, mai 2002, pp.5-6.

Canet, Raphaël. 16 mars 2004. «Qu'est-ce que la gouvernance ?». *Conférences de la Chaire MCD*. En ligne : <http://www.chaire-cd.ca>.

Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement, du 3 au 14 juin 1992. *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*. Rio de Janeiro.

Gendron, C. et Revérêt, J-P. 2000. « Le développement durable » in *Économie et Sociétés*, Paris, Développement croissance et progrès, Série F, 9/2000. p.111-124.

Gendron, C. et Revérêt, J-P. 2002. « Le développement durable, entre développement et environnement » in *Liaison Énergie Francophone*, n° 55-56-57. Numéro spécial sur le sommet de Johannesburg. P.33-34.

Jacques Girardon. 1990. « Le pluralisme est mal parti.» in *L'EXPRESS* du 11.10.1990. (Source: [www.l'express.fr](http://www.l'express.fr))

Londregan, J. B. et Poole, K.T. 1996. « Does High Income promote Democracy? » in *World Politics* 49, no. 1 (October): 1-30.

Otis, Ghislain. 2003. La conditionnalité démocratique dans les accords d'aide au développement conclus par l'Union Européenne. Agence Internationale de la Francophonie. Symposium sur l'accès aux financements internationaux (Paris, 5-7 mai 2004). Table ronde préparatoire n°3 : La bonne gouvernance: Objet et condition du financement. Réf. doc. 3-1-4/ 21.11.2003.

PNUD. 2002. Rapport Mondial sur le Développement Humain: Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté. Ch. 2. La gouvernance démocratique au service du développement Humain.

Przeworski, A. et al. 2000. Democracy and Development. New York: Cambridge University Press.

Rist, Gilbert. 1996. Le développement: histoire d'une croyance occidentale. Paris: Presses de la Fondation des Sciences Politiques; 421 p.

Rostow, W.W. 1962. Les étapes de la croissance économique. Collection Points, Paris: Éditions du Seuil.

Sen, Amartya. 1999. Un nouveau modèle économique : développement, justice et liberté. Traduction Française Michel Bessières, 2000. Paris: Éditions Odile Jacob.

Thériault, J.-Yvon. 1996. «De la critique de l'État-providence à la reviviscence de la société civile : le point de vue démocratique» in L'État aux Orties? Sous la direction de Paquerot. Montréal: Éditions Écosociété, pp.141-150.

Thomas HOBBS. 1651. LEVIATHAN or the Matter, Form and Power of A Commonwealth Ecclesiastical and civil. London : Green Dragon

UICN. 1980. Stratégie Mondiale de la conservation de la nature.

Zacharie, Arnaud. 2004. La bonne gouvernance est elle un préalable aux financements internationaux ou est-ce le contraire? Belgique: Comité pour l'annulation de la dette du tiers-monde (CADTM, Janvier 2004).