

**CONVERGENCE ET DIVERGENCE DES INSTITUTIONS DE LA  
COOPERATION INTERNATIONALE SUR LES CRITERES DE  
« BONNE GOUVERNANCE »  
CONVERGENCE AND DIVERGENCE OF INSTITUTIONS OF  
INTERNATIONAL COOPERATION ON THE CRITERIA OF  
"GOOD GOVERNANCE"**

Abdelkader HAMADI  
Chercheur au CLERSE-CNRS,  
Université de Lille, France.  
abdelkader.hamadi@gmail.com

Aimad DATOUSSAID\*  
Laboratoire Management de l'Innovation et Marketing (MIM),  
Université Sidi Bel Abbès, Algérie.  
datou\_imad@yahoo.fr

Mostapha REDIF  
Laboratoire Management de l'Innovation et Marketing (MIM),  
Université Sidi Bel Abbès, Algérie.  
redif.cur@gmail.com

Date Soumission : 04-04-2019	Date Acceptation : 24-12-2019	Date Publication : 28-12-2019
------------------------------	-------------------------------	-------------------------------

**Résumé:**

L'article se propose d'explorer l'émergence du concept de "bonne gouvernance" dans les institutions de coopération internationale (Banque mondiale, OMS, PNUD, NEPAD) comme un nouvel outil de développement en destination des pays du Sud. Nous avons construit une grille de lecture basée sur des critères de convergence et de divergence de bonne gouvernance: coordination des acteurs, participation de la société civile, responsabilisation des acteurs, lutte contre la corruption, indicateurs, dimension politique, transparence de l'évaluation, performance et efficacité économique, démocratie, règle de droit, processus et partenariats. Nous sommes arrivés à la conclusion selon laquelle le concept de bonne gouvernance reste aussi ambigu et loin de faire consensus entre les institutions internationales.

**Mots-clés :** bonne gouvernance, convergence, divergence, institutions internationales.

**Abstract**

The article aims to explore the emergence of the concept of "good governance" within international cooperation institutions such as: World Bank, WHO, UNDP, NEPAD as a new development tool for Southern countries. We have constructed a reading grid based on criteria of convergence and divergence of good governance: coordination of actors, participation of civil society, empowerment of actors, fight against corruption, indicators, political dimension, and transparency of evaluation, performance and

---

\* Auteur Correspondant

economic efficiency, democracy, the rule of law, processes and partnerships. We came to the conclusion that the concept of good governance remains ambiguous and far from reaching consensus among international institutions.

**Key words:** Good governance, convergence, divergence, international institutions.

## 1- Introduction

Depuis plus d'une décennie, les théories sur la gouvernance ont alors remplacé les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) qui dans les années 1990 incarnaient le « tout marché ». Ces derniers ont eux-mêmes contrebalancé les effets dits « pervers » des politiques de développement menées dans les années 60-70, fondées sur le « tout État »<sup>1</sup>. Les causes de ces échecs sont principalement liées, selon les partisans du consensus de Washington, aux carences de « l'environnement institutionnel » de l'activité économique ayant pour origine des dysfonctionnements du marché. La « bonne gouvernance » a alors cette ambition de proposer une voie médiane : le rapport de la Banque Mondiale de 1997 précise ainsi que : « *le développement par l'État a échoué, mais un développement sans l'État échouera aussi. En effet, un État efficace est indispensable au développement* ». À la lecture du discours de la BM sur la « bonne gouvernance », on distingue un ensemble de directives quant à l'adoption de politiques de développement dans les PED. Selon la BM, la « gouvernance » est un concept qui rompt avec le terme de « gouvernement » et en même temps, l'idée selon laquelle l'État n'est plus le seul preneur de décisions en matière de politique économique. Elle ouvre ainsi la voie au dépassement de la légitimité de l'État souverain (ou l'État-providence) où la société civile n'avait pas sa place. Selon Serfati (2006, p.18), cette primauté de « *gouvernance* » sur le « *gouvernement* » a deux conséquences : d'un côté, elle inaugure une nouvelle ère dans laquelle les acteurs de la société civile sont reconnus et d'un autre côté, la voie ouverte à l'ingérence de la « communauté internationale » dans les affaires d'un pays, afin de promouvoir la « bonne gouvernance » pour lutter contre les pratiques gouvernementales jugées inefficaces.

La notion de gouvernance que nous utilisons ici se situe dans une perspective purement économique comme processus de coordination des acteurs entre eux dans la perspective du développement économique dans les pays du Sud. À côté de la Banque Mondiale, d'autres institutions de la coopération internationale à l'instar de l'OMS, le NEPAD, le PNUD ont apporté leurs définitions et principes de la gouvernance dans leurs rapports respectifs. D'une façon générale, ces critères de la gouvernance prônés par les institutions de la coopération internationales sont censés structurer le processus par lequel les gouvernants sont choisis, rendus responsables, contrôlés et remplacés. En outre, elles garantissent les droits politiques et civils, en ce sens que tous ceux qui sont concernés par ce processus et qui veulent y participer, hommes ou femmes, riches ou pauvres, urbains ou ruraux, peuvent le faire sur une base égale selon un principe d'inclusivité. Par ailleurs, ces principes ou critères doivent également permettre à tous les citoyens de tenir leur gouvernement responsable de la manière dont il fait

---

<sup>1</sup> Les politiques de développement menées dans les années 60-70 avaient pour rôle d'engendrer le développement en construisant des infrastructures de base en palliant au manque d'entrepreneurs par la création de firmes publiques en protégeant les industries locales de la concurrence internationale à travers la mise en place de stratégies de substitution aux importations. En économie du développement, ce courant de pensée est connu sous le nom de « structuralisme » dont Myrdal, Perroux et Hirschman sont les chefs de file.

usage de l'autorité de l'État et des ressources du peuple selon le principe de responsabilisation<sup>2</sup>. En substance, ces principes ou critères constituent selon ces institutions internationales, le fondement d'un système de gouvernance publique qui fait ressortir la nécessité de disposer d'un système efficace censé apporter des solutions à différentes problématiques de développement. Cet article contribue à analyser ses critères de la gouvernance portés dans les rapports des institutions de la coopération internationale. Sur le plan méthodologique, nous nous sommes appuyés sur une recherche thématique puisée dans les rapports de la « bonne gouvernance » des différentes institutions. Le résultat principal auquel nous sommes arrivés est l'inexistence d'un consensus entre ces institutions sur les critères de la bonne gouvernance.

Cet article sera organisé comme suit : nous présenterons le contexte institutionnel lié à l'émergence de la « bonne gouvernance » au niveau international selon les Institutions Internationales suivantes : Banque Mondiale, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) et le Nouveau Partenariat Africain pour le Développement (NEPAD). Ensuite, nous proposerons une grille d'analyse nous aidant à passer au crible les critères de bonne gouvernance sur lesquels convergent et divergent les institutions de coopération bilatérale.

## **2- Émergence de la « bonne gouvernance »: grille d'analyse**

En effet, ces institutions internationales ont commencé à intégrer le concept de « bonne gouvernance » dans leur agenda d'aide au développement. Bien que chacune des approches des institutions internationales, Banque Mondiale, PNUD, OMS, NEPAD, mette l'accent sur une dimension spécifique alternativement économique, politique, ou institutionnelle, elles convergent toutes vers une acception élargie de la « bonne gouvernance » : processus, participation et coordination, gouvernance démocratique, efficacité économique et institutionnelle. Elles ont cependant adopté des approches relativement différentes les unes des autres. Ces nouvelles approches ont émergé suite à un rapport de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED, 2004) dans lequel la suprématie de la Banque Mondiale sur la notion de « Bonne gouvernance » est remise en cause. Nanda (2006, p.272) estime que ce mandat « *est arrivé à un moment où les doutes croissants concernant le but et l'efficacité des agences internationales de développement menaçaient leur existence* ». Les institutions internationales ont dès lors compris la nécessité d'évoluer vers d'autres discours et actions en termes de soutien des projets et politiques de développement.

Ce chapitre sera organisé en deux temps. Dans un premier temps, nous nous arrêtons sur le discours sur la « bonne gouvernance » selon les acteurs de la coopération internationale : Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), Organisation Mondiale de la Santé (OMS), Nouveau Partenariat pour le Développement en Afrique (NEPAD). Dans un deuxième temps, nous montrons comment ces différentes recommandations ont été adoptées par les pouvoirs publics algériens dans le processus des réformes institutionnelles. Le concept de gouvernance a émergé de manière concomitante comme paradigme scientifique et référentiel

---

<sup>2</sup> Rapport de la Banque Mondiale de 2003 « Vers une meilleure gouvernance au Moyen-Orient et en Afrique du Nord : Améliorer l'inclusivité et la responsabilisation ». La Banque Mondiale estime que la gouvernance publique demeure l'un des mécanismes qui garantissent l'inclusivité et la responsabilisation pour le compte des populations.

politique dont il a été d'emblée chargé d'une dimension normative et prescriptive de la part des bailleurs de fonds internationaux (Banque Mondiale, FMI).

En parlant de « bonne gouvernance » plutôt que de « réforme de l'État » ou de « transformation sociale », la Banque Mondiale a consacré des volumes de financement considérables pour imposer sous une étiquette relativement inoffensive la poursuite d'une économie politique de l'ajustement favorable au marché. Cartier-Bresson (2010) décrit ce changement dans le discours de la Banque Mondiale comme un passage du courant standard de la théorie néoclassique (focalisée sur la recherche des prix d'équilibre et la lutte contre la distorsion de marché, sensible à la seule efficacité de l'allocation) à une lecture plus large, affirmant dans la logique des néo-institutionnalistes, qu'il est essentiel de mettre les structures de gouvernance et les institutions en ordre. En d'autres termes, un changement paradigmatique s'est opéré au sein des institutions internationales. On est alors passé, à la fin des années 1990, d'une conditionnalité exprimée essentiellement en termes de politiques macroéconomiques vers une conditionnalité exprimée en termes de construction institutionnelle. L'intérêt tant porté par les IBW à la question des institutions depuis la décennie 1990 reflète les évolutions du champ académique qui a connu une montée en puissance de cette problématique. Pour ces institutions internationales, la gouvernance englobe le domaine politique (la démocratie et des droits de l'homme), pour d'autres elle concerne la sphère économique (la gestion et l'administration publique). Globalement, les institutions internationales utilisent les mêmes termes formant le cadre théorique de la « bonne gouvernance » : diversité d'acteurs publics et privés ; coordination entre ces acteurs ; Partenariats Public-Privé ; responsabilisation, indicateurs pertinents. Toutefois, ces variations terminologiques affectent profondément les contenus relatifs à la « bonne gouvernance ». De fait, ces variations de contenus traduisent des variations de positions et de visions stratégiques de différentes institutions internationales. À cet égard, la lecture des rapports des différentes institutions internationales révèle l'existence de points de convergence et de divergence dans le choix des critères délimitant ainsi les périmètres des actions menées au nom de la « bonne gouvernance » voir (*tableau 1*). Nous avons choisi les plus pertinents d'entre eux.

**Tableau 01 : convergence et de divergence des acteurs internationaux sur les critères de « bonne gouvernance »**

Critère	Convergence/divergence	Banque mondiale	OMS	PNUD	NEPAD
Coordination des acteurs	Convergence	X	X	X	X
Participation de la société civile	Convergence	X	X	X	X
Responsabilisation des acteurs	Convergence	X	X	X	X
Processus	Convergence	X	X	X	X
Dimension politique	Convergence	X	X	X	X
Lutte contre la corruption	Divergence	X	X		
Indicateurs	Divergence	X		X	
Performance et efficacité économique	Divergence	X			X
Démocratie	Divergence	X		X	X
État de droit	Divergence	X		X	X
Partenariats	Divergence	X			X

Source : Présentation des auteurs

### 3- Les points de convergence

La gouvernance se conçoit donc comme un mode de gestion d'affaires complexes (Pierre et Peters, 2000, p. 23 ; Hermet et Kazancigil, 2005). Nous pouvons relever des nombreuses définitions de la gouvernance avancée par les institutions internationales (Banque mondiale, PNUD, OMS, NEPAD) les principaux critères de convergence : les processus, la coordination des acteurs, la dimension politique, les réformes institutionnelles et la responsabilisation.

### **3-1. Processus de gouvernance**

Bien que toutes les institutions avancent ce critère, toutefois elles ne mettent pas en avant les mécanismes et les dispositifs à mettre en œuvre. Le critère de processus selon la Banque demeure flou et creux. Par conséquent, la question de sa mise en œuvre se pose d'une façon cruciale. Les modalités restent imprécises et ne permettent pas de discerner les priorités spécifiques dans les politiques publiques. La « bonne gouvernance » selon ces institutions s'apparente plus à un ensemble de critères sans priorités sectorielles ni séquences. Selon la NEI, la transformation fondamentale, dans les pays en développement doit nécessairement passer la construction de processus délibérés de création d'ordre contractuel c'est-à-dire, une fois conclues, certaines solutions de coordination deviennent impossibles ou possibles, mais à un coût prohibitif. Selon Al-Dahdah (2007), expert en gouvernance au niveau de la Banque Mondiale, décrit la gouvernance comme un processus : « *la gouvernance publique est le processus d'exercice de l'autorité au nom des citoyens ; elle inclut le processus de sélection et de remplacement des responsables ainsi que le processus de formulation, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des politiques publiques* » (p.18). Nous constatons que l'approche processuelle de la gouvernance, avancée par la Banque Mondiale, manque de stratégies dans le sens où ni les dispositifs ni les modalités de sa mise en œuvre ne sont explicités. Par ailleurs, cette approche processuelle se décompose en trois types en relation avec les trois formes de gouvernance. D'abord la gouvernance politique est considérée comme un processus à travers lequel ceux qui gouvernent sont sélectionnés et remplacés. Ensuite la gouvernance économique considérée comme la capacité de ceux qui gouvernent à formuler et mettre en œuvre des politiques publiques qui fournissent des services publics aux citoyens. Enfin la gouvernance institutionnelle comme : « *étant le respect qu'accordent ceux qui gouvernent et ceux qui sont gouvernés aux institutions qui régissent les interactions entre eux* » (Ibid, p.19). Dans la perspective d'apporter son aide aux pays membres en matière de « bonne gouvernance », la Banque Mondiale s'est attachée à concentrer ses travaux sur le lien entre la « bonne gouvernance » et le développement économique, social et humain, afin de relever les défis de la pauvreté et le renforcement des libertés économiques.

### **3-2. Dimension politique**

Ce critère est avancé et défendu par toutes les institutions internationales comme une nouvelle conditionnalité à la mise en œuvre de la stratégie de « bonne gouvernance », suite à l'échec des politiques de développement précédentes. Ces institutions (Banque mondiale, OMS, PNUD et NEPAD) ont très vite réalisé l'importance du « politique » dans la mise en œuvre des programmes de développement. L'ouvrage de la Banque Mondiale (1993) « *Governance : the World Bank experience* » a été largement diffusé auprès des institutions de développement dont il énonce plusieurs conditions à l'établissement de la « bonne gouvernance » à savoir « *l'instauration d'un État de droit qui garantisse la sécurité des citoyens et le respect des lois, la bonne administration qui exige une gestion correcte et équitable des dépenses publiques, la responsabilité et l'imputabilité qui imposent que les dirigeants rendent compte de leurs actions* »

*devant la population et, enfin, la transparence qui permet à chaque citoyen de disposer et d'accéder à l'information* » (Banque Mondiale, 1993, p.12). À la lecture de cet ouvrage, la notion de gouvernance semble être utilisée de façon « normative » par les IBW pour désigner les institutions, les pratiques et les normes politiques nécessaires au développement économique et à la croissance des pays emprunteurs. La notion de « bonne gouvernance » est reprise explicitement dans un document de la BM, datant de 1992, intitulé « *Gouvernance et développement* », dans lequel la Banque Mondiale définit la gouvernance de façon très large comme « *la manière dont le pouvoir est exercé pour gérer les ressources nationales économiques et sociales consacrées au développement* » (p.39). Elle reprend cette thématique afin d'expliquer l'échec des PAS : « *Malgré quelques succès encourageants en matière de prêts pour l'ajustement et les réformes du service public, un environnement favorable est toujours déficient dans beaucoup de cas. Une meilleure efficacité des investissements et des politiques de réformes soutenues par la Banque dépend ainsi, dans de tels cas, d'améliorations approfondies du cadre institutionnel pour la gestion du développement* ». Le document « *Gouvernance et développement* » appréhende la gouvernance de façon exclusivement économique en faisant une distinction entre trois aspects de la gouvernance : la forme de régime politique ; les processus par lesquels l'autorité est exercée dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays ; la capacité d'un gouvernement de concevoir, de formuler, mettre en œuvre des politiques et la façon générale de mener les fonctions du gouvernement. Moore (1993) démontre que le document de la Banque Mondiale (1992) se situe dans une tradition très précise, celle d'une position très minimaliste et même de méfiance concernant l'intervention de l'État. À travers ce concept, la Banque Mondiale voulait se circonscrire un domaine d'action, celui qui touche directement la gestion économique et les politiques économiques et non celui qui touche à la politique interne : « *la Banque Mondiale ne peut pas interférer dans la politique intérieure d'un pays membre* ». Le domaine d'intervention de la Banque recouvre donc la bonne gestion du développement ainsi que l'amélioration de l'État par le biais du « *renforcement des capacités du secteur public pour encourager la mise en place de règles et d'institutions qui fournissent un cadre transparent pour conduire les affaires privées et publiques en matière de performances économiques et financières* ». En résumé, Moore vante les mérites du modèle politico-juridique anglo-américain en mettant en exergue le biais culturel et idéologique de la vision de la BM (Campbell, 1993, p.21). De ce fait, Moore arrive à la conclusion selon laquelle, une « *bonne gouvernance* » ne peut se réaliser sans un cadre juridique assurant le bon fonctionnement du marché (p.45).

### **3-3. Gouvernance démocratique et réformes institutionnelles**

L'introduction de la gouvernance démocratique dans l'agenda de la BM est intimement liée au contexte sociopolitique qui avait marqué les pays subsahariens dès le début des années 1990 : le système de redistribution de l'État matrimonial mis à mal par le PAS et les conséquences sociales qui s'ensuivirent. Les politiques de « bonne gouvernance » au sens de la Banque Mondiale, le PNUD et le NEPAD se sont dès lors orientées vers le soutien aux pratiques démocratiques des États nationaux. La gouvernance démocratique régulièrement dénommée « *bon gouvernement* » insiste donc sur la nécessité de libéraliser la vie politique afin de soutenir le développement. À ce titre, elle met en avant la démocratie libérale telle que : la transparence dans les divers aspects de la vie publique et privée, une gestion participative et l'existence d'un

État de droit. Du fait de ce principe de conditionnalité auquel sont soumis les PED pour recevoir les aides publiques pour le développement, ceux-ci sont obligés de faire des efforts en vue de la formalisation des règles. Ainsi, loin de prôner une simple amélioration technique, la Banque Mondiale et le NEPAD souhaitent implicitement mettre en place un nouveau modèle de l'État qui soit initiateur du développement (Dia, 1993). Or, le lien causal entre développement et démocratie défendue par la Banque Mondiale et le NEPAD n'est pas fondé ni d'un point de vue théorique ni empirique.

### **3-4. Responsabilisation des acteurs**

Elle signifierait que les acteurs (publics et privés) sont tenus de rendre des comptes sur leurs actions. La responsabilisation est basée sur des choix rationnels. Autrement dit, la responsabilisation s'inscrit dans une logique marchande. Pour l'Organisation mondiale de Santé, la responsabilisation s'inscrit plutôt dans une approche par les droits, c'est-à-dire que les acteurs sont plus préoccupés à assurer un accès plus élargi aux médicaments essentiels de qualité. La responsabilisation est entendue par la Banque Mondiale comme discipline budgétaire qui doit être respectée par les gouvernements des pays en développement. Pour la Banque Mondiale, les relations de « bonne gouvernance » peuvent être analysées dans un cadre basé sur deux valeurs universelles particulièrement pertinentes pour la région MENA (*Middle East North Africa*), déjà mentionnées dans le rapport de 1993 à savoir : Premièrement, L'inclusivité est en rapport avec la notion d'égalité consacrée par toutes les constitutions de la région. Elle possède des mécanismes pour définir et protéger les droits élémentaires de tous. Ces droits incluent aussi la façon dont les gouvernements traitent les citoyens. Il incombe à l'État de garantir des opportunités égales d'accéder aux services offerts par les gouvernements. Deuxièmement, la responsabilisation ou l'obligation de rendre des comptes. On retrouve la notion de représentation derrière cette définition. Dans le domaine de la gouvernance publique, la représentation signifie l'obligation des élus à rendre des comptes de leurs échecs et succès au peuple. Selon la Banque Mondiale, cette responsabilisation est basée sur le savoir et l'information et par conséquent sur la transparence des mécanismes de gouvernance. Cette dernière est, elle-même, basée sur les mesures incitatives qui encouragent les gouvernements à agir de manière efficace. La thèse avancée par la BM est que le développement économique, social et humain dans la région MENA est handicapé par les faiblesses dans la qualité de la gouvernance publique. Dix ans plus tard, dans son rapport de 2003, la qualité de la gouvernance publique est à nouveau mise en valeur dans la région du Moyen-Orient et Nord Afrique (MENA) en sa qualité de mécanisme garantissant des valeurs de développement humain : égalité de traitement, liberté de choisir et l'opportunité de participer au processus par lequel les personnes sont gouvernées. Le défi pour les gouvernements et les individus de la région est donc de développer les interactions fluides et d'éliminer celles qui sont frustrantes et inefficaces, et ce dans le souci d'évoluer vers une « bonne gouvernance ». Depuis 2003, la Banque Mondiale commence à mettre l'accent surtout sur le terme « processus ». À travers cette approche processuelle, la Banque Mondiale estime qu'il revient aux pays en développement de construire les processus de développement.

### **3-5. Coordination des acteurs et Partenariats**

Le principe de coordination est présenté comme une condition de mise en œuvre de la « Bonne gouvernance » et constitue le fondement même de l'agenda de la gouvernance au niveau de toutes les institutions internationales. Le principe de coordination renvoie à la

pluralité des acteurs et aux rôles qu'ils peuvent jouer dans le processus décisionnel. En effet, les recommandations de bonnes règles, promues par les acteurs de la coopération internationale, convergent toutes sur le principe de coordination dans tous les secteurs. Ce critère a été avancé comme condition institutionnelle par les institutions internationales pour pallier aux problèmes de l'aide au développement et son efficacité.

Le débat sur l'efficacité de l'aide occupe depuis plus d'une décennie le devant de la scène du développement et a consacré la coordination comme thème majeur de l'efficacité de l'aide au développement (Barry, 2012, p.250). Ce débat a émergé suite aux échecs successifs des différents programmes de développement initiés par les Institutions de Bretton Woods. Afin de réguler les flux d'aide, assurer leur meilleure gestion au niveau national, régional et local et élaborer un plan d'action afin d'éviter les doublons dans les projets de développement, un nouveau concept a été avancé comme instrument de régulation des acteurs du développement en l'occurrence les Partenariats Public-Privé (PPP). Les PPP constituent désormais un des nouveaux leviers les plus défendus de la stratégie de « bonne gouvernance » par la Banque Mondiale dans ses rapports, et ce pour deux raisons majeures. Premièrement, les PPP sont considérés comme un nouveau mode de financement des projets d'investissements afin de pallier à la défaillance financière des Pouvoirs publics. Deuxièmement, les PPP ont cette vocation de redresser les défaillances des marchés dans les pays en développement. De même, selon le NEPAD, les PPP constituent une proposition pour l'établissement de nouvelles bases dans les rapports entre l'Afrique et ses partenaires du Nord dans une perspective de l'économie du marché. Or, pour l'OMS, les partenariats sont un levier de la promotion de l'accès aux médicaments dans les pays en développement et pauvres (OMS, Sachs, 2001). La stratégie institutionnelle de l'OMS définit l'établissement de partenariats comme une fonction essentielle susceptible de contribuer à l'amélioration de la santé pour tous. Ces partenariats sont fondés sur des liens de collaboration, qui transcendent les frontières nationales réunissant plusieurs parties (firmes pharmaceutiques, ONG, Pouvoirs publics) pour atteindre un objectif qui favorise la santé sur la base d'une répartition des tâches incluse dans un accord commun et bien défini (Buse et Wawman, 2002, p.748).

#### **4- Les points de divergence**

Les principaux critères de divergence que nous pouvons retenir ici de nombreuses définitions de la gouvernance, selon les institutions internationales (Banque mondiale, PNUD, OMS, NEPAD) sont les suivants :

##### **4-1. Performance et efficacité économique**

Ce critère de performance et d'efficacité économique est conditionné par la conditionnalité de la préparation d'un environnement macroéconomique sain, incitatif et favorable à l'économie de marché dans les pays en développement. Pour la Banque Mondiale, la décentralisation de la prise de décision constitue le moteur de cette performance et efficacité. Le chapitre 5 du rapport sur le développement dans le monde de 2000, « *La décentralisation*<sup>3</sup> :

---

<sup>3</sup> Plusieurs définitions peuvent être données à la décentralisation : elle accroît les inégalités, accentue le désengagement de l'État, de renvoyer les régions et populations pauvres à leurs situation d'origine (Bossert, 1999). Elle se manifeste souvent par un recul des institutions et de services publics. Elle peut consister uniquement en le transfert de certaines fonctions et ressources au niveau régional ou provincial.



*repenser l'État* » de la Banque Mondiale, consacre ce principe de décentralisation en levant toute ambiguïté à cet égard. La BM privilégie l'approche qui s'appuie sur la réalisation des diagnostics pour identifier les causes de « mauvaises » performances dans le secteur pharmaceutique. La Banque Mondiale, à travers le PAS, recommande aux pays en développement en phase de crise de déléguer une partie des prérogatives, appartenant anciennement à l'État, au privé la fourniture et la gestion des services de santé. Parmi les mécanismes de décentralisation des services publics, il y a le concept de contractualisation. Par ailleurs, le NEPAD s'inscrit aussi dans la même logique que celle de la Banque Mondiale au sujet de la création d'un environnement favorable à l'économie de marché. En clair, le discours de la Banque Mondiale ainsi que celui du NEPAD, vis-à-vis des pays africains, à propos du nouveau rôle de l'État, doit se réduire à un État minimum visant à faire respecter les règles d'un marché. Or, l'OMS et le PNUD ne mettent pas l'accent prioritairement sur ce critère de performance et efficacité.

#### **4-2. Corruption et transparence de l'évaluation**

Dans la vision de la Banque Mondiale, la mise en œuvre de la « bonne gouvernance » est entravée et freinée par plusieurs dysfonctionnements relevant du domaine de l'organisation étatique, dont la logique de rente et l'État patrimonial conduisent à l'enrichissement des élites au pouvoir central (Krueger, 1974). Ainsi, la gouvernance est appréhendée sous l'angle de la corruption qu'elle nomme la « mauvaise gouvernance ». Ce programme de recherche qui a commencé en 1996 par une réflexion sur la corruption s'est ensuite élargi pour inclure aussi les dysfonctionnements institutionnels qui touchent à la gestion des affaires publiques et la mise en œuvre de politiques publiques dans les PED. Pour la BM, le concept de « bonne gouvernance » s'est construit sur le constat qu'au niveau national, la capacité de l'État à contrôler son environnement politique, économique et social se serait alors érodé à la suite de plusieurs facteurs à la fois structurels et conjoncturels. La BM a identifié dans ses différents rapports les maux susceptibles d'entraver la mise en œuvre d'une « bonne gouvernance » dans les PED à travers la mise en place d'un programme de recherche sur la gouvernance diligenté par Kaufmann, Kraay, Zoidon-Lobaton (KKZ). Ces derniers ont construit un modèle appelé le « modèle KKZ » à base d'indicateurs composites s'échelonnant sur la période 1999-2008. Parallèlement, Ils ont élargi la problématique de la gouvernance à la lutte contre la corruption. Celle-ci est définie comme l'abus de la position publique en vue de gains privés. Cette évolution s'explique par la perception que la corruption est un symptôme parmi d'autres de l'incapacité de l'État à réaliser ses objectifs. Pour la Banque Mondiale, la captation de l'État est considérée comme la nouvelle forme de corruption dans les PED. Hellmann et Kaufmann (2000) proposent le concept de captation de l'État (state capture) qui entend les efforts que déploient les entreprises pour modeler les lois, politiques et réglementaires à leurs avantages en soudoyant les responsables publics. Cependant, le thème de la corruption est considéré par l'OMS comme un frein à l'accès aux médicaments dans les pays en développement et pauvres. L'OMS estime que les nombreux problèmes liés aux médicaments en termes de qualité, disponibilité, accessibilité et usage rationnel ont pour origine la corruption. L'évaluation et la transparence constituent alors les principaux outils de lutte contre la corruption dans ces pays : « *l'inefficacité et le manque de transparence réduisent la crédibilité des institutions publiques et compromettent la confiance du public et des donateurs dans la capacité des autorités gouvernementales à tenir leurs promesses* » (OMS, 2007, p.2). L'OMS, à l'image de la Banque

Mondiale, avance les mêmes critères et règles de « bonne gouvernance » à savoir transparence et lutte contre la corruption. L’OMS, en s’emparant du concept de « bonne gouvernance » pour l’appliquer dans le secteur pharmaceutique, s’est estimée apporter des réponses aux problèmes structurels de l’accès aux médicaments dans les pays du Sud. À travers cette stratégie de « bonne gouvernance », l’OMS a essayé d’apporter une dimension « politique » à ses recommandations par tradition techniques.

#### **4-3. Les indicateurs de « bonne gouvernance »**

L’attention croissante portée à la « bonne gouvernance », au cours des années 1990, a donné naissance à des tentatives visant à quantifier et mesurer ce concept dans la perspective d’aide à la décision en direction des pays en développement. À travers la construction des indicateurs de gouvernance, la Banque Mondiale et le PNUD ont voulu matérialiser la qualité d’un cadre politique optimal dans les pays en développement. Ces indicateurs ont pour vocation d’aider les décideurs à travers le monde à déceler les causes et les conséquences de la « bonne gouvernance ». À travers la mesure, la qualité de la gouvernance pourrait s’améliorer (Banque Mondiale, 2007, p.23). Bien qu’elles constituent un point commun, les sources sur lesquelles les indicateurs sont construits ne sont pas les mêmes. Contrairement à la Banque Mondiale, le PNUD privilégie les sources intérieures pour l’évaluation et la construction des indicateurs de la gouvernance. Les indicateurs les plus connus sont les indicateurs composites fondés sur la perception parmi lesquels : *Indice des Perceptions de la Corruption* (IPC) de l’ONG *Transparency International* et les six *Worldwide Governance Indicators* (WGI) créés par Daniel Kaufmann, AartKraay et leur équipe de la Banque Mondiale. De plus, ces indicateurs (IPC et WGI) associent au score individuel de chaque pays « point score » une estimation de la marge d’erreur probable à 90 % appelée « *intervalle de confiance à 90% de probabilité* ». Cet intervalle est d’autant plus large que le nombre des sources est réduit. Daniel Kaufmann, directeur du programme « Gouvernance mondiale » à l’Institut de la Banque Mondiale et AartKraay, économiste principal dans le groupe de recherche, propose un tableau de bord à l’échelle mondiale, plus exhaustif, comprenant des indicateurs de gouvernance<sup>4</sup>. Quant aux indicateurs de la Banque Mondiale, ils sont construits à partir d’une centaine de variables qui mesurent les différents aspects de la gouvernance. Pour l’édition de 2007 (Banque Mondiale, 2007), ces variables proviennent de plus de trente sources différentes appartenant à différentes institutions dans plus de 200 pays. Les données proviennent d’enquêtes menées auprès des entreprises, d’individus, d’agences d’audit, d’organisations non gouvernementales et de *Think Tank*<sup>5</sup>, des agences multilatérales, bilatérales (internationales, régionales, nationales). La logique de ces indicateurs est qu’une amélioration d’un des indicateurs pourrait améliorer à terme la croissance et le revenu dans ces pays. La Banque Mondiale démontre à travers ces

---

<sup>4</sup>Ce tableau de bord couvre 209 pays pour la période de 1996-2008. Kaufmann et Kraay ont commencé, en 1996, à développer et analyser 6 composantes chiffrables de bonne gouvernance : 1) Être à l’écoute et rendre des comptes : cette composante vise à mesurer les droits de l’Homme ; 2) Instabilité politique publique : elle vise à mesurer la probabilité de menace de violence contre les gouvernements, voire la probabilité de leur renversement ; 3) Efficacité des pouvoirs publics : elle mesure la compétence de la bureaucratie et la qualité de la prestation du service public ; 4) Fardeau réglementaire : cette composante vise à mesurer la l’incidence de politiques non favorables au marché ; 5) État de droit : elle mesure la qualité de la mise en application des contrats, la police et les tribunaux, y compris l’indépendance judiciaire et l’incidence de la criminalité. 6) Maîtrise de la corruption : elle mesure l’abus des pouvoirs publics à des fins lucratives, y compris la grande et la petite corruption (détournements de biens de l’État par les élites).

<sup>5</sup> En français « groupes d’influence ».

indicateurs, que la possibilité d'améliorer la qualité de la gouvernance (amélioration de l'écart-type) n'est pas du tout un luxe réservé aux pays du Nord, mais qu'elle est réalisable dans les pays du Sud. Ces indicateurs, depuis la première édition de 1999 (Kaufmann et al, 2004), chaque année, sont mis à jour et améliorés par la Banque Mondiale, afin d'aider les pays du Sud à améliorer la performance en matière de gouvernance et à en mesurer les différentes composantes avec un degré de précision de plus en plus pointu. Kaufmann et Kraay précisent néanmoins que ces données comprennent une marge d'erreur<sup>6</sup> et qu'il faut faire preuve de prudence dans leur interprétation et dans leur classification. Pour certains, la construction de ces indicateurs s'articule sur une méthodologie spécifique, qui souvent n'est pas compréhensible pour toutes les parties prenantes (Bellina, Nahem, OuldOudia, 2007, p. 63).

#### **4-4. Les partenariats**

Les partenariats constituent l'un des nouveaux leviers les plus défendus de la stratégie de « bonne gouvernance » par la Banque Mondiale dans ses rapports, et ce pour deux raisons majeures. Premièrement, les PPP sont considérés comme un nouveau mode de financement des projets d'investissements afin de pallier à la défaillance financière des Pouvoirs publics. Deuxièmement, les PPP ont cette vocation de redresser les défaillances des marchés dans les pays en développement. De même, selon le NEPAD, les PPP constituent une proposition pour l'établissement de nouvelles bases dans les rapports entre l'Afrique et ses partenaires du Nord dans une perspective de l'économie du marché. Or, pour l'OMS, les partenariats sont un levier de la promotion de l'accès aux médicaments dans les pays en développement et pauvres (OMS, Sachs, 2001). La stratégie institutionnelle de l'OMS définit l'établissement de partenariats comme une fonction essentielle susceptible de contribuer à l'amélioration de la santé pour tous. Ces partenariats sont fondés sur des liens de collaboration, qui transcendent les frontières nationales réunissant plusieurs parties (firmes pharmaceutiques, ONG, Pouvoirs publics) pour atteindre un objectif qui favorise la santé sur la base d'une répartition des tâches incluse dans un accord commun et bien défini (Buse et Wawman, 2002, p.748).

### **5- Conclusion**

À l'issue de cette opposition convergence/divergence, nous pouvons relever quelques enseignements. Premièrement, ces injonctions politiques et institutionnelles montrent que ce concept n'est qu'une nouvelle version du Programme d'Ajustement Structurel (PAS) (Williamson, 1990) dont l'application s'est avérée un échec dans l'ensemble des pays en développement. Deuxièmement, la stratégie de « bonne gouvernance » selon la Banque Mondiale ainsi que celle du NEPAD relève plus d'une vision politique que d'une stratégie de développement. Troisièmement, cette hiérarchisation des réformes à entreprendre de la « bonne gouvernance » est censée être suffisante pour permettre de réduire rapidement les blocages érigés par les élites aux projets de réformes (Cartier-Bresson, 2010, p.117). Les critères retenus par la Banque Mondiale dans l'élaboration de son agenda de la gouvernance ne prennent pas en charge la dimension humaine du développement. Ce sont des critères élaborés dans le but de promouvoir l'économie de marché et ne permettent pas de couvrir les besoins réels des populations des pays du Sud. Ce modèle nouveau de développement est marqué par la dualité

---

<sup>6</sup> Les auteurs attirent l'attention sur le fait que les indicateurs de la Banque mondiale ne pourraient être fiables à 100 % à cause de l'inexactitude des informations concernant les pratiques de gouvernance dans le pays ou à ses structures institutionnelles et légales ou encore entre la déconnexion entre le discours et la réalité.

théorique divisant les acteurs de la coopération bilatérale internationale sur la primauté de l'économique ou du politique dans l'évolution des pays africains. Les promoteurs de ce modèle de « bonne gouvernance » semblent pourtant avoir sous-estimé la fragilité inhérente de son cadre conceptuel qui *à fortiori* en limite la portée. L'usage de ce concept est souvent basé sur des convictions idéologiques sans recul critique (analyse normative) plutôt que sur une analyse empirique.

### Bibliographie

1. AL-DAHDAH, E. (2007). « *Gouvernance et développement dans les pays du Maghreb: constats et implications pratiques* », lettre d'information du Groupe de la Banque Mondiale au Maghreb, n°5.
2. BANQUE MONDIALE (2007), *A la recherche d'un investissement public de qualité*, in *Une revue des dépenses publiques*. Vol. 1 : Texte principal. Groupe pour le développement socioéconomique Région MENA.
3. BANQUE MONDIALE (1997), *Rapport sur le développement dans le monde 1997. L'État dans un monde en mutation*, Washington DC., Banque mondiale, juin, 290 p.
4. BANQUE MONDIALE (1994), *Governance : the World Bank experience*, <http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/711471468765285964/pdf/multi0page.pdf>
5. BANQUE MONDIALE (1992), *Gouvernance et développement*, Washington DC.
6. BARRY, M. (2012), *L'aide à la santé : mobilisation et coordination, une analyse économique*. Thèse de doctorat, Université de Lille 1.
7. BELLINA, S., NAHEM, J., OULD AOUDIA, J. (2007), *Construction des indicateurs de gouvernance : les enjeux de la construction des indicateurs illustrés par les approches de la Banque Mondiale, de la Commission européenne et du PNUD*, Note d'analyse de l'Institut de Recherche et débat sur la Gouvernance (IRG), pp.63-91.
8. BOSSERT, T. (1999), "Decentralization of health systems: decision space, innovation and performance", in *LAC Health Sector Reform Initiative*. n° 17.
9. BUSE, K., WAXMAN, A. (2002), « *Partenariats Public-privé pour la santé : une stratégie pour l'OMS* », Bulletin de l'Organisation Mondiale de la Santé, 79 (8) : 748-754.
10. CAMPBELL, B. (1993), *Débats actuels sur la reconceptualisation de l'Etat par les organismes de financement multilatéraux et l'USAID*, Département de science politique du Québec, Montréal.
11. CNUCED (2004), *Rapport de la réunion d'experts sur la bonne gouvernance en matière de promotion de l'investissement*, Genève, 1<sup>er</sup>-3 Novembre.
12. CARTIER-BRESSON, J. (2010), « *Les mécanismes de construction de l'agenda de la gouvernance* », in *Monde en développement*, Vol. 38, n°152, pp.111-127.
13. DIA, M. (1993), *A Governance Approach to civil service reform in Sub-Saharan Africa*, Washington D.C, BanqueMondiale, World Bank Technical, paper n°225
14. HELLMAN, J. & KAUFMANN, M. (2000), "How profitable is buying state officials in transition economies", in *Transition*, Vol. 11, n°2.
15. HERMET, G., KAZANCIGIL, A. (2005), Introduction, In G.Hermet, AKAZANCIGIL et JF. Prud'homme (dir). *La gouvernance, un concept et ses applications*, KARTHALA, Paris, 228p.
16. KAUFMANN, D. et al. (2007), *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006*, in *World Bank Policy Research Working*, n° 4280, the World Bank.
17. KAUFMANN, D. et al (2008). *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007*, in *World Bank Policy*, Research Working Paper, n°. 4654, World Bank.
18. KAUFMANN, D. et al (2004), *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996 1998, 2000, and 2002*. in *World Bank Policy Economic Review* 18, 253-287, the World Bank.

19. KAUFMANN, D. et al (1999), “*Governance Matters*”, in World Bank Working Paper n°.2196.
20. KRUEGER, A. (1974), “The political economy of the rent-seeking society”, in *American Economic Review*, 64 (3), pp. 291-303.
21. MOORE, M. (1993), *Declining to learn from the East?* The World Bank on “*Governance and Development*”, Institute of Development Studies, Bulletin, Vol.24, n°1, 1993, pp.39-50
22. NANDA, V.P. (2006), *The « Good » Governance Concept Revisited. The ANNALS, AAPSS*, 603, January.
23. NEPAD (2007), *La gouvernance dans le développement de l’Afrique : progrès, perspective et défis*, 9<sup>ème</sup> Forum pour le partenariat avec l’Afrique, 12-13 novembre 2007, Alger.
24. OMS (2010), « *Bonne gouvernance dans le secteur pharmaceutique* », *Rapport de situation 2010*, Genève : OMS.
25. OMS (2001), *Macroéconomie et santé : investir dans la santé pour le développement*, Rapport de la commission macroéconomie et santé, présidée par Sachs, J. Genève : OMS.
26. OMS (2007), *Liste des médicaments essentiels 15<sup>ème</sup> liste*, Genève : OMS.
27. OMS (2004). *Stratégie pharmaceutique de l’OMS 2004-2007 : les pays en première ligne*.
28. PIERRE, J., PETERS, B-G. (2000), *Governance, Politics and State*, London, Palgrave Macmillan.
29. PNUD (1997), “La gouvernance en faveur du développement humain durable”, Document de politique générale du PNUD, Washington : D.C.
30. SERFATI, C. (2006), “*Economie(s) politique (s) de la mondialisation*”, in *Mondialisation et Déséquilibres Nord-Sud*, P.I.E LANG, pp. 11-29
31. WILLIAMSON, J. (1990), « *What Washington means by policy reform* », in Williamson J. (ed.), *Latin America adjustment: how much has happened?* Washington, Institute for International Economics.