

GOUVERNANCE ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : UNE INTRODUCTION AU DÉBAT

Nachida BOUZIDI

*Maître de Conférences en économie, Enseignante
à l'ENA d'Alger*

Aujourd'hui très répandue, la notion de gouvernance est d'une certaine manière victime de son succès dans la mesure où l'extension de son utilisation s'est accompagnée d'une dilution de sa signification, qui a conduit à en appauvrir le sens. D'où la nécessité d'en préciser la définition.

I - QU'EST CE QUE LA GOUVERNANCE ?

C'est sans doute en partant de l'origine de ce terme que l'on peut le mieux en cerner le vrai sens.

La gouvernance est la traduction du terme anglais *governance* qui trouve son origine dans la notion de *corporate governance* (ou gouvernement d'entreprise). Cette notion qui s'applique donc au départ au cas de l'entreprise désigne une technique de gestion particulière visant à concilier les intérêts des propriétaires (actionnaires) et des dirigeants (managers), dans un système équilibré de pouvoirs et de contrôle.

La notion remonte à des travaux engagés dans les années 1930 (Berle et Means 1932) suite à l'émergence dans les grandes entreprises

d'une séparation entre pouvoirs de propriété et de direction ; Cette dissociation ayant en effet généralement conduit à l'apparition de conflits d'intérêts entre managers et actionnaires, tant sur le plan de la stratégie à assigner à l'entreprise que sur le plan des performances et des résultats qu'elle devait (ou pouvait) enregistrer ⁽¹⁾.

Par extension, la notion de gouvernance a trouvé un terrain d'application dans le cas d'une situation analogue où « une multiplicité d'acteurs aux intérêts différents doit trouver un terrain d'entente » ⁽²⁾. Il s'agit en l'occurrence de la gestion des affaires publiques, celle qu'exercent les pouvoirs publics dans tous les domaines de la vie sociale, soit la gestion par les pouvoirs publics du fonctionnement de la société. Cette gestion passant forcément par des institutions, il s'avère alors que la notion de gouvernance met en jeu les institutions, et plus précisément l'ensemble des institutions qui régissent le fonctionnement social. Autrement dit la notion de gouvernance renvoie en fait à la notion d'institutions.

Cette notion est également à préciser dans la mesure où elle revêt souvent un sens réducteur qui la limite aux seules organismes (organisations).

II - QU'EST CE QUE LES INSTITUTIONS ?

Au sens de l'économie institutionnelle celle de la pensée économique américaine dont la formation est rattachée surtout aux travaux de Douglas North ⁽³⁾, les institutions sont un ensemble de trois grands éléments constitutifs : les **normes**, les **organismes** et les **procédures** qui

1. Plus concrètement les managers peuvent chercher à maximiser leur revenus à CT au détriment de la recherche du profit de l'entreprise et donc des intérêts des actionnaires, d'où l'adoption du système des mandats : des contrats de performance qui précisent les objectifs à atteindre pour les gestionnaires en liant leur rémunération à la réalisation de ces objectifs dans ce cadre, les stratégies opérationnelles sont le fait des gestionnaires.

2. Dictionnaire de la Mondialisation sous la direction de P.Lorot Ellipses 2001.

3. Douglass North : Prix Nobel 1993. Pour ses travaux d'analyse de l'histoire économique interprétée à partir de la question centrale de l'évolution des institutions qui créent un environnement économique favorable à l'élévation de la productivité.

déterminent le fonctionnement d'une société et donc l'ensemble des rapports sociaux qui s'établissent entre ces membres.

- Les normes : ce sont les règles formelles (juridiques) ou informelles (les pratiques) auxquelles obéissent les membres d'une société.

- Les organismes : ce sont les organisations ou autres organes qui structurent l'exercice de ces relations.

- Les procédures : ce sont les modalités d'application et d'intervention des normes en vigueur.

C'est alors, le caractère **spécifique** de ces institutions qui régit le fonctionnement d'une société donnée.

En résumé, les institutions c'est à la fois les règles, les organismes ainsi que les modalités d'exercice des unes et des autres, qui ont pour fonction de régir les relations entre les membres d'une société donnée.

Cette définition des institutions recouvre ainsi les différents grands principes institutionnels qui fondent la gestion d'une société dans tous ses aspects, et particulièrement dans le domaine économique, qui est celui qui nous intéresse ici.

Ainsi, pour l'économie institutionnelle, l'activité économique c'est-à-dire tant les rapports économiques que les résultats économiques ne peuvent être appréhendés indépendamment des normes, organismes et procédures tels que définis ci dessus.

Plus précisément, l'économie institutionnelle considère que l'économie n'est pas réductible à son seul domaine d'intervention en s'expliquant également par des conditions extra économiques ; en l'occurrence des conditions d'ordre institutionnel à caractère politique, juridique, idéologique et plus généralement social, et qui sont le produit des idées, des mentalités, de la volonté et de la conscience sociale.

C'est alors dans ce cadre général que se situe l'approche institutionnelle du développement économique ⁽⁴⁾, qui pour sa part, accorde aux

4. Qui est l'un des courant de pensée de l'économie du développement, dont l'expression la plus importante est la pensée économique anglo-saxonne principalement américaine : Galbraith — Myrdal — Dunlop et plus récemment Williamson.

institutions le statut de facteur **déterminant** du développement économique. Ceci la conduit naturellement à considérer qu'il existe de bonnes et de mauvaises institutions du point de vue du développement économique, en posant donc ainsi la notion de bonne gouvernance.

III - QU'EST CE QUE LA BONNE GOUVERNANCE ?

Selon les théoriciens de cette approche, la bonne gouvernance se définit par 3 grandes institutions :

- 1- la protection des droits de propriété
- 2- l'application équitable des lois
- 3- les limites apportées au pouvoir des élites politiques et autres groupes puissants.

Et c'est donc ce groupe particulier d'institutions qui, selon les théoriciens de l'économie institutionnelle du développement, permettrait une bonne gestion des affaires publiques, une bonne gouvernance. Pourquoi ? Car :

- la garantie des droits de propriété et de l'exécution des contrats qui constitue d'ailleurs effectivement la condition même de la création du marché, sécurise l'investissement.

En conséquence, elle le permet et le stimule, de même que plus généralement elle stimule l'esprit d'entreprise.

- l'application équitable (et non pas égale) des lois et règlements introduit une promotion de l'égalité des chances ; notamment à travers l'accès, au moins pour le plus grand nombre, à l'éducation, au crédit... et plus généralement aux activités productives. En conséquence, elle permet d'abord d'élever les capacités productives de l'économie ; mais aussi d'assurer une fonction sociale, d'organisation de la redistribution, ainsi qu'une fonction politique de prévention des conflits sociaux.

Enfin,

- l'existence de contre-pouvoirs à la puissance, celle des dirigeants et élites politiques et autres grands groupes d'intérêts, permet à la fois d'empêcher les tentatives d'appropriation indûe des revenus (ou biens) d'autrui et d'éviter de fausser le jeu de la concurrence.

En termes plus prosaïques, les limites apportées au pouvoir des puissants assurent une fonction de prévention et de lutte, en particulier à l'égard de la corruption (spécialement la grande corruption) et plus généralement à l'égard de tous les autres dénis de droits ou de justice.

Il s'agit bien là d'une fonction extrêmement importante puisque de tels arbitrages non seulement entravent l'efficacité de fonctionnement des marchés, en grevant ainsi les possibilités de croissance économique, mais aussi en outre, alimentent les conflits d'intérêts et plus généralement les tensions sociales.

Ces trois types d'institutions garantiraient ainsi une bonne gouvernance.

Synthétiquement la bonne gouvernance pourrait alors être résumée en 4 points. La bonne gouvernance c'est d'abord ;

1. une conception normative de la gestion des affaires publiques, dont

2. le contenu consiste dans un jeu institutionnel qui permette une gestion non conflictuelle d'intérêts divergents. Elle a

3. pour finalité de garantir la cohésion sociale, et

4. pour instrument de mise en œuvre : la mise en place des possibilités sociales qui conditionnent la libération des capacités et potentialités économiques que recèle une société.

Mais qu'est-ce donc en fait que ces possibilités sociales qui assurent la libération des initiatives individuelles, sinon ce qu'exprime le terme générique de démocratie dans ses divers aspects.

- tant économique : respect des droits et des libertés économiques
- que politique : Etat de droit, existence de contre pouvoirs, exercice des libertés publiques, indépendance de la justice.
- et sociaux : promotion de l'égalité des chances, solidarité sociale, respect des intérêts des minorités ⁽⁵⁾.

La bonne gouvernance c'est donc dans son essence la démocratie sociale ⁽⁶⁾, qui en permettant la participation, sinon forcément de tous, du moins du plus grand nombre aux activités productives, assure le développement économique.

Ce dernier impliquant ainsi bien plus qu'une simple croissance économique, un changement qualitatif tant dans la nature des relations entre agents économiques que dans la nature des régimes politiques.

5. C'est d'ailleurs ce qui ressort de la synthèse de certaines définitions de la bonne gouvernance selon lesquelles la bonne gouvernance implique :

- 1- l'Etat de droit : sécurité des citoyens — respect de la loi- indépendance des magistrats.
- 2- une bonne administration : gestion efficace et équitable des dépenses publiques.
- 3- responsabilité et imputabilité des dirigeants politiques : qui doivent rendre compte de leurs actes à la population.
- 4- transparence de l'information garantie par sa libre circulation.

D'après le Dictionnaire de la mondialisation. P.Lorot ellipses 2001 et Problèmes économiques 7.avril 1999 p49.

On retrouve donc dans ces définitions les références de l'économie institutionnelle et les principes de la démocratie avec respect des intérêts des minorités.

6. A la différence de la démocratie politique que l'on peut résumer par le principe fondamental de l'égalité des droits (libertés formelles reconnues juridiquement), la démocratie sociale se résume dans le principe de l'égalité des chances qui sont la garantie d'une liberté réelle et non pas simplement formelle.

L'instauration de ce principe étant le résultat d'une action étatique de répartition équitable des fruits de la croissance (accès à l'éducation, à la protection sociale et..) à travers l'organisation de la redistribution.

Il apparaît alors que la notion de bonne gouvernance, que diffusent largement à partir des années 1980, les grands organismes internationaux, notamment les IFI* (FMI et surtout Banque Mondiale) qui s'en font les promoteurs et l'érigent même en conditionnalité de l'octroi de crédits et d'aide au développement, puise son inspiration théorique dans les travaux de l'économie institutionnelle.

Tant la conception de la bonne gouvernance prônée par les IFI, que ses instruments d'évaluation n'étant autres que ceux forgés par l'économie institutionnelle.

IV - LES INDICATEURS D'ÉVALUATION DE LA QUALITÉ DE LA GOUVERNANCE

Comment concrètement mesure-t-on la qualité des institutions ?

L'évaluation de la gouvernance prend évidemment pour référence le groupe particulier d'institution qui définit la bonne gouvernance. Ainsi, les analyses empiriques récentes adoptent généralement 3 grandes mesures générales des institutions :

-l'existence des lois protégeant la propriété privée et le respect de ces lois.

-Les limites imposées aux dirigeants politiques.

-La qualité de la gestion des affaires publiques.

1/ la première mesure qui concerne les droits de propriété rend compte de la protection dont bénéficie la propriété privée (en principe et en pratique).

2/ la deuxième mesure concerne le mode d'exercice du pouvoir politique en référence au principe de la séparation des pouvoirs et en particulier au contrôle (institutionnels et autres) exercé sur le pouvoir exécutif, y compris le président.

3/ la troisième mesure qui porte sur la qualité de la gestion des affaires publiques est appréciée par un indice global de gouvernance (l'IGG). Cet IGG étant lui-même obtenu en calculant la moyenne

*. Institutions Financières Internationales.

d'une série d'indicateurs où l'on retrouve généralement les 6 indicateurs suivants ⁽⁷⁾ :

1- le respect des droits politiques : c'est pour l'essentiel la possibilité pour les citoyens de choisir leurs dirigeants, de bénéficier de l'exercice des libertés publiques (d'opinion, d'expression, d'association.)ainsi que d'une presse indépendante.

2- La stabilité politique : soit la probabilité pour que l'accession au pouvoir suprême soit le résultat du respect des règles constitutionnelles et non pas de l'usage de la violence.

3- L'efficacité des pouvoirs publics. Celle-ci est mesurée par 2 principaux critères :

- La qualité des prestations assurée par les services publics en termes de qualité de service, d'efficacité et d'absence de discrimination.

- La compétence et l'indépendance politique de la fonction publique.

4- Le degré de libéralisation des marchés, tant internes (marchés des produits et spécialement marché bancaire) qu'externe (commerce extérieur). Il s'agit donc ici de rendre compte du poids de la réglementation économique du point de vue de la libéralisation de la concurrence.

5- L'Etat de droit dans l'exercice de ses fonctions régaliennes de sécurité (des personnes et des biens) et de justice : indépendance de la justice et son efficacité (respect des contrats).

6- Le degré de corruption : c'est-à-dire ici d'utilisation au service d'intérêts privés de pouvoirs détenus au titre de l'exercice d'une fonction publique, soit l'exercice de pouvoirs publics à des fins privées.

7. Ces 6 indicateurs sont ceux retenus par une étude qui remonte à 1999, de D.Kaufman, Art Kraay et Pablo Zoido-Lobaton.

On peut alors observer que :

1- l'IGG recouvre en fait les différentes fonctions qu'exercent les pouvoirs publics tant dans le domaine politique et sécuritaire que dans le domaine économique et social. Autrement dit, il englobe toutes les institutions qui définissent la bonne gouvernance.

2- On y retrouve (à travers ces 6 indicateurs), les modalités de gouvernement caractéristiques des démocraties libérales avancées.

Ces développements nous permettent à présent d'introduire la problématique de la relation entre qualité de la gouvernance et développement économique.

V - GOUVERNANCE ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Les grands termes de cette problématique pourraient à notre sens être formulés ainsi :

1- Il existe à l'évidence une étroite relation entre la qualité des institutions et le niveau de développement économique. Autrement dit, les résultats économiques ne sont pas indépendants de la qualité des institutions telles que nous les avons définies. En conséquence,

2- On ne peut forcément qu'admettre que les institutions qui définissent la bonne gouvernance exercent une influence fortement positive sur la croissance et le développement économiques ; puisque bien sûr, si on instaure les institutions requises et si les gouvernements respectent les 6 indicateurs de l'indice global de gouvernance, le développement économique ne peut que progresser.

3- Toutefois, l'acceptation de ce constat permet elle pour autant d'éviter au moins les deux grandes interrogations suivantes ?

1)- la bonne gouvernance constitue-elle une condition, un préalable au développement économique, ou en est elle au contraire le résultat, c'est-à-dire le produit d'un développement économique qui a progressivement conduit à son instauration ?

A l'évidence, pour l'économie institutionnelle du développement qui pose généralement le principe de la primauté des institutions ⁽⁸⁾, comme surtout pour les IFI c'est la qualité des institutions qui conditionne le développement économique.

Pourtant, il faut bien rappeler que l'histoire économique du capitalisme, celle des pays dit aujourd'hui démocratiques, montre qu'au contraire, c'est en pratique le développement économique qui a progressivement généré à travers d'ailleurs des luttes internes voire des conflits armés internationaux, les institutions de la bonne gouvernance.

En effet, ces pays ont amorcé leur développement économique en ne souciant guère de principes de bonne gouvernance ainsi que l'atteste en particulier, la dureté de la condition ouvrière tout au long du 19e siècle : journée de travail de 18h, travail des enfants, absence de droit de grève, de libertés syndicales et plus généralement non respect des droits de l'homme et de la citoyenneté ; Au pays des droits de l'homme, le droit de vote pour les femmes ne sera accordé qu'après la 2eme guerre mondiale.

La seconde interrogation concerne alors bien sûr les perspectives actuelles de développement des PED.

2) Le développement économique des PED, dans le contexte actuel de mondialisation, passe-t-il par le respect de l'exigence démocratique ainsi que le stipulent les organismes internationaux, ou au contraire celle-ci est elle conditionnée par le développement économique ?

A ce propos, on peut formuler deux observations :

1- Là aussi l'histoire économique de certains pays de développement capitaliste relativement récent comme le Chili de Pinochet, le Brésil et l'Argentine des colonels, la Corée du Sud sous le régime des militaires, la Chine et plus récemment le Vietnam sous l'égide de partis

8. On observera que les travaux menés par certains auteurs aboutissent à cette conclusion : la bonne gouvernance est autant la cause que le résultat du développement économique.

communistes, montre que le développement économique a été engagé par des régimes autoritaires indifférents aux droits de l'homme et des principes démocratiques. Mais dans le même temps.

2- Dans le cas de certains PED qui disposent des moyens nécessaires pour financer leur développement économique, le blocage du développement économique s'explique forcément par des facteurs d'ordre institutionnels, par la nature des régimes politiques en place, d'autant que s'il est vrai que la mondialisation économique accroît la compétitivité et les inégalités entre les nations, elle crée aussi dans le même temps des opportunités plus grandes de diffusion réussie du capitalisme à travers le développement des IDE.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Problèmes économiques 7-14 Avril 1999 Coopération internationale et gouvernance mondiale.
 - Problèmes économiques : 2 Février 2002 n° 2868 bi mensuel : Le rôle des institutions dans le développement.
 - Problèmes économique : 2 octobre 2002 n° 2778. hebdomadaire: capitalisme économique. Quelle place pour l'éthique.
 - Finances et développement : Juin 2003.
 - Banque Mondiale : Vers une meilleure gouvernance au Moyen Orient et en Afrique du Nord. Rapport sur le développement de la région MENA 2003.
 - Revue Tiers Monde t XLI n°161 Janvier-Mars 2000. Banque Mondiale Corruption et Gouvernance. De J.Cartier Bresson.
 - A.Touraine. Qu'est ce que la démocratie ? Fayard. 1994. Démocratie et développement (4e p).
 - Mondialisation — les mots et les choses — GEMDEV KARTHALA — 1999.
 - Dictionnaire de la Mondialisation sous la direction de P Lorot -ellipses 2001.
-