

« Bonne gouvernance, réformes institutionnelles et stratégies de réduction de la pauvreté : sur quel agenda de développement ? »

Bonnie Campbell

Présentation au Colloque

« Gouvernance pour le développement au 21^e siècle :

Vues d’Afrique et d’Amérique Latine.

Enjeux et défis de l’appropriation locale de la gouvernance

2-3 décembre 2005

La notion de gouvernance est omniprésente dans les discours sur le développement international. Mais « la gouvernance » recouvre une pluralité de sens et lorsqu’on regarde de près, cette polysémie semble dissimuler plus que l’on pourrait s’y attendre.

Il y a au moins trois éléments qui contribuent à l’ambiguïté et la confusion réelle qui existent autour du concept de gouvernance tel qu’utilisé par les institutions de Bretton Woods pour désigner, selon leurs propres termes et tout en recouvrant des contenus divers :

« un ensemble de prescriptions en matière de gestion administrative et politique ».

1. Tout d’abord, la notion de gouvernance renvoie à l’existence présumée d’un consensus sur les procédures de bonne gestion proposées comme universellement valables et devant servir de modèle de référence. Or, dans le domaine plus circonscrit de la gestion des entreprises, la « gouvernance » corporative n’est pas un modèle mais plutôt un modus operandi, un équilibre entre les actionnaires, le conseil d’administration, les vérificateurs externes et les dirigeants de l’entreprise.
2. Ensuite, non seulement ce concept recouvre en fait une multitude de contenus qui varient selon les stratégies propres aux différents intervenants, bailleurs de fonds bilatéraux, ONG ou institutions financières, etc., mais ces contenus sont en

évolution constante à l'intérieur de ces mêmes organisations. C'est notamment l'expérience de la Banque mondiale où la définition évolue sensiblement de 1992¹ à 1997 et 1999.

3. Enfin, sous un langage administratif formulé en termes d'efficacité et de bonne gestion, il s'agit en fait d'une notion qui véhicule une conception particulière de l'État, de son rôle, de son évolution souhaitable, des rapports entre l'État et le marché, et de l'exercice du pouvoir – en un mot, d'une notion éminemment politique.²

L'emphase sur la gouvernance par les institutions multilatérales de financement à partir de la fin des années 80 vient à un moment particulier et marque un tournant. Les conditionnalités de plus en plus nombreuses sont devenues politiquement et administrativement ingérables. Les performances mitigées des stratégies de libéralisation provoquent une réflexion qui cherchera à mieux ancrer et légitimer les interventions de plus en plus multiformes et complexes. Mais les débats à partir de cette époque (fin des années 80) portent de moins en moins sur l'efficacité des programmes d'ajustement structurel et leur faisabilité politique.

Le questionnement est réorienté et balisé.

La réflexion ne porte pas sur les stratégies des bailleurs - le cœur économique des programmes - mais sur l'identification d'éléments permettant d'expliquer pourquoi les

¹ World Bank, *Governance and Development*, World Bank, Washington, D.C., 1992. p.1.

"as the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development"- 'la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays' (Notre traduction).

² Bonnie Campbell, "La bonne gouvernance, une notion éminemment politique" dans *Les non-dits de la bonne gouvernance*, Karthala, Paris, 2001, pp.119-149.

réformes ne marchent pas. Le doigt est pointé vers des facteurs et dysfonctionnements internes aux pays. Sans nier les réels problèmes qui existent dans ce domaine sur lesquels beaucoup d'attention a porté, les enjeux sur lesquels cette contribution cherche à attirer l'attention sont d'un autre ordre.

Car comme le suggèrent un nombre croissant de travaux, il y aurait raison de s'arrêter également sur les résultats des programmes d'ajustement structurel et plus précisément sur les écarts entre les retombées annoncées pour justifier l'introduction des réformes économiques des années 80 et les résultats observés. Pour ne prendre qu'un exemple basé sur les retombées des activités minières en Afrique³, celui du Ghana, considéré un modèle en la matière, les réformes introduites pour libéraliser le secteur minier dans les années 1980 et qui serviront d'inspiration pour d'autres pays, notamment le Mali, permirent effectivement d'attirer des montants très importants d'investissements privés. Ceux-ci contribuèrent à un essor remarquable du secteur minier. Cependant, pour ce qui est des retombées locales en termes de développement économique et social, il est significatif que ce soit un Rapport de la Banque mondiale de juillet 2003,⁴ soit 17 ans après l'introduction de la nouvelle législation minière ghanéenne, qui souligne les impacts sociaux et environnementaux négatifs des projets évalués. Ceci semble illustrer que l'existence de réglementations apparemment appropriées n'est pas une garantie de la

³ Bonnie Campbell, (Ed.), *Enjeux des nouvelles réglementations minières en Afrique*, Document de recherche 3, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala (Suède), 2004, 97 pages.

⁴ Malgré l'importance du secteur selon le Rapport "Project Performance Assessment Report: Ghana, Mining Sector Rehabilitation Project (Credit 1921-GH) and Mining Sector Development and Environmental Project (Credit 2743-GH), July 1, 2003, Report No.: 26197 de la Banque mondiale, les activités minières ne représenteraient que 5% du PIB.

soutenabilité des projets miniers pour le pays. Enfin, ce même rapport de 2003 documente les retombées décevantes pour les communautés concernées. On peut lire : « Une visite de terrain dans le District de Wassa qui contient la part la plus importante des mines du Ghana, a confirmé qu'il existe une compétition entre l'activité minière et l'agriculture pour les terres arables, le mauvais état de l'infrastructure locale et un taux élevé de chômage. L'économie locale de Wassa ne semble pas avoir bénéficié de l'activité minière à grande échelle par le biais d'une croissance économique et d'une amélioration des services publics.⁵ » (Notre traduction).

L'explication de cette situation décevante n'est certes pas simple, mais ce qu'il s'agit de faire ressortir c'est le fait qu'à la fin des années 80, le questionnement qui a eu lieu n'a pas porté sur les stratégies des bailleurs, mais dans le but d'expliquer pourquoi les résultats étaient si décevants, on a plutôt désigné des facteurs internes aux pays: la faible capacité technique des pays, la faible participation, le manque de transparence et d'engagement des décideurs, en deux mots, la « mauvaise gouvernance » comme responsable des échecs.

Dans le même temps, cette nouvelle emphase sur « la gouvernance », permet d'élargir sensiblement le champ d'action des institutions multilatérales de financement car elle implique d'approfondir leur contrôle sur les processus administratifs et politiques.

Comment ceci s'opère-t-il ?

En liant, depuis la fin des années 90, l'accès aux fonds disponibles pour réduire la pauvreté à de nouvelles conditions et notamment l'introduction non seulement de

⁵ Ibid.

réformes économiques précises mais aussi de réformes institutionnelles prédéterminées et justifiées au nom de la « gouvernance. »

Avant de soulever quelques interrogations sur les implications de ces développements, il est utile de revenir sur la façon dont ces réformes ont été introduites et rendues possibles.

Dans le contexte d'une multilatéralisation croissante des initiatives et en s'appuyant sur ce qui est présenté comme un « consensus » autour d'une approche intégrée, trois dimensions des stratégies actuelles de développement proposées aux pays pauvres très endettés sont devenues à ce point liées que la notion de conditionnalité des années 80 et 90 pourrait bien être remplacée par celle de « verrouillage ». Ces dimensions sont les suivantes :

- l'accès aux mécanismes d'allègement de la dette des pays les plus pauvres très endettés (PPTE) est, depuis septembre 1999, (avec l'adoption de l'Initiative renforcée) conditionné à
- l'introduction de stratégies de lutte contre la pauvreté, qui à leur tour, doivent incorporer
- des réformes institutionnelles précises favorisant une « bonne gouvernance ».

Ces pressions s'exercent au nom de la recherche d'une plus grande cohérence et d'une plus grande efficacité dans l'utilisation des fonds des bailleurs, objectifs dont l'atteinte dépendrait de l'introduction de réformes institutionnelles prédéterminées.

Ainsi, et à titre d'illustration, selon le Rapport sur le développement dans le monde de la Banque mondiale 2000/2001, *Attacking Poverty* :

« L'aide devrait être ciblée vers les pays ayant des niveaux élevés de pauvreté. Mais ceci ne devrait être qu'une partie des critères pour allouer l'aide. Aussi essentiel est

d'avoir en place les bonnes politiques et le cadre institutionnel permettant le succès de la lutte contre la pauvreté.⁶ (Notre traduction)

Sur ces points, il serait difficile d'être en désaccord. La question est évidemment : de quelles politiques et de quel cadre s'agit-il ?

En d'autres termes, quelles stratégies de développement s'agit-il de promouvoir et de stabiliser par ces réformes institutionnelles ?

L'enjeu soulevé ici est d'autant plus important parce qu'au nom de la recherche d'une plus grande cohérence des interventions des multiples acteurs extérieurs, en soi tout à fait justifiée et louable comme objectif, les Institutions de Bretton Woods assument, en s'appuyant sur l'existence d'un consensus que l'on retrouverait explicité dans le Cadre de développement intégré (*Comprehensive Development Framework*) de l'automne 1998, le rôle indiscutable de leadership dans la réflexion et les recommandations des réformes institutionnelles requises comme condition d'accès aux fonds des différents bailleurs, pour les stratégies de lutte contre la pauvreté.

L'emphase actuelle sur la réduction de la pauvreté est évidemment indispensable. Il ne faudrait évidemment pas laisser de doute à cet égard. L'enjeu que cette contribution cherche à soulever est celle de savoir si nos instruments de politique sont à la hauteur des défis auxquels font face les pays concernés?

Avant de considérer brièvement certaines implications des réformes introduites, il est utile d'illustrer brièvement au préalable, l'étendue et la nature des réformes institutionnelles qui sont exigées des pays pauvres endettés.

Sur quel modèle repose le « consensus » concernant les stratégies de développement?

⁶ World Bank, World Development Report 2000/2001, *Attacking Poverty*, Washington D.C., World Bank by Oxford University Press, 2001, p. 40-41.

À cet égard, il est utile de rappeler que l'objectif du Cadre de développement intégré (CDI)⁷ de la Banque mondiale est précisément de fournir un cadre permettant la coordination des efforts afin d'aider les pays concernés à passer d'une planification plus centralisée à une économie de marché. De plus, les réformes préconisées pour permettre ce passage sont présentées comme des étapes incontournables pour des stratégies de lutte contre la pauvreté. Ainsi, dans ce cadre de référence, l'emphase est mise sur la nécessité de réformes de type global qui prennent la forme d'un partenariat entre bailleurs de fonds et pays pauvres endettés, dans le but de réduire la mauvaise gouvernance et ainsi contribuer à la réduction de la pauvreté.

Les réformes préconisées sont les suivantes :

- libéralisation des marchés, des prix, des échanges,
- réforme du secteur public : privatisation des entreprises publiques pour les rendre plus responsables,
- décentralisation des services publics et réforme des infrastructures,
- réforme du système judiciaire,
- réforme de la réglementation.

Pour illustrer concrètement l'application de certaines de ces réformes, dans ce qui suit, il sera question de différents aspects de l'expérience de quatre pays d'Afrique : le Mozambique, le Rwanda, le Mali et le Burkina Faso.

Le Mozambique est un des pays africains ayant bénéficié de l'Initiative PPTE. En juin 1999, la Banque mondiale et le FMI ont convenu que le Mozambique avait atteint « le point de décision » dans la procédure prévue et pouvait donc solliciter des fonds dans le cadre de l'Initiative. Comme condition d'accès à de telles ressources pour l'allègement de

⁷ Ce qui suit est extrait des formulations renouvelées du CDI, voir : Banque mondiale, 1999. « Proposition concernant un Cadre de développement intégré : avant-projet », James D. Wolfensohn, 21 janvier, p. 2. Et du document : Banque mondiale, *CDF : Progress Report to the World Bank's Executive Board*, mai 2000.

sa dette cependant, les conditionnalités antérieures furent renforcées et élargies. Tandis que les réformes macro-économiques, structurelles et institutionnelles introduites comme contrepartie des programmes d'ajustement structurel demeuraient toujours à l'ordre du jour, de nouvelles mesures rigoureuses ayant trait à la gouvernance et à l'expansion du secteur privé furent ajoutées : “The challenge for Mozambique today – and the focus of the Government’s program and emerging poverty reduction strategy – is to sustain broad-based, private sector led growth...”...“and institutions, norms and attitudes need to change so that governance is improved...”⁸. Les mesures mises en œuvre dans ce but sont au cœur du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) du Gouvernement, intitulé Plan d'Action pour la réduction absolue de la pauvreté (2002-2005) ou Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty (2002-2005). L'étendue des domaines auxquels s'appliquaient les nouvelles conditionnalités prévues par le Document pour la réduction absolue de la pauvreté (2002-2005) DRSP du Mozambique peut être sommairement illustrée par le fait que le Plan identifie six domaines de priorité : l'éducation, la santé, l'agriculture et le développement rural, l'infrastructure de base, la bonne gouvernance et l'amélioration de la gestion macroéconomique et financière.

Dans le cas du Rwanda, le *Decision Point Document* préparé en 2000 pour l'Initiative PPTTE spécifiait que les mesures qui devaient être mises en œuvre afin d'atteindre le point de décision et notamment les réformes structurelles telles que des privatisations, devaient renforcer les réformes déjà entreprises dans le cadre des programmes sous la Facilité pour

8 World Bank Group, Memorandum of the President of the International Development Association and the International Finance Corporation to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Mozambique, Executive Summary, Report 20521 MOZ, 14 juin 2000, [PDF] <http://www-wds.worldbank.org/>.

Nous sommes reconnaissants à Francine Godin pour ces informations concernant l'expérience du Mozambique.

la réduction de la pauvreté et la croissance (Poverty Reduction and Growth Facility PRGF). Le *Decision Point Document* stipulait comme condition pour atteindre le point de décision que le pays devait procéder à la privatisation d'au moins deux des neuf usines de thé.⁹ Ces réformes prolongeaient celles introduites dans le cadre des programmes appuyés par le PRGF qui incluaient la vente de 51% des actions de Rwandatel (la compagnie publique de télécommunications) et la mise sous gestion privée durant une période de cinq ans et ensuite la privatisation d'Électrogaz (la compagnie publique de distribution d'eau et d'électricité).¹⁰

De plus, le DSRP du Rwanda précise également, qu'outre la privatisation des usines de thé, d'Électrogaz et de Rwandatel, les autres entreprises à privatiser sont : « Rwantexco, qui produit des textiles, Bralirwa, la brasserie, Sonafruits, qui produit du fruit, une usine de maïs, trois usines de riz, plusieurs hôtels, Rwandex qui exporte une proportion considérable du café rwandais et Oprovia, qui s'occupait de la commercialisation des produits agricoles et détenait les stocks stratégiques. »¹¹

Le document *Rwanda Country Assistance Strategy - Progress Report* développé par l'Association internationale de développement du Groupe de la Banque mondiale en

9 International Monetary Fund and International Development Association, Rwanda. *Decision Point Document for the Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor countries (HIPC)*, Washington, décembre 2000.

Nous sommes reconnaissants à Pauline Ngirumpatse pour ces informations sur le Rwanda qui sont tirées de recherches entreprises dans le cadre de son mémoire de maîtrise : « L'initiative d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés: adéquation entre allègement de la dette et réduction de la pauvreté-le cas du Rwanda », Université du Québec à Montréal, 2003.

¹⁰ République rwandaise, *Première revue sur l'exécution de la 3^{ème} année du programme PRGF*, Kigali, Ministère des Finances et de la planification économique (MINECOFIN), avril 2001, p. 12.

¹¹ République rwandaise, *Document de la stratégie de réduction de la pauvreté*, Kigali, MINECOFIN, novembre 2001, p. 98.

collaboration avec le gouvernement, offre une matrice du programme d'action établi. Parmi les politiques et réformes qui y sont inscrites on peut lire :

Décentralisation et participation : décentralisation des lieux de prise de décision et mise en application de celles-ci, renforcement de la participation au niveau communautaire (population rurale et les femmes) (p. 20).

Revitalisation du secteur agricole et de l'économie rurale. Concernant le secteur du café, le document préconise la suppression de la taxe à l'exportation et l'abolition du Fonds de Stabilisation (p. 21).

Pour ce qui est de la section portant sur le « Développement du secteur privé », le document recommande la révision de la Loi sur le commerce intérieur en vue d'éliminer les contrôles sur les prix, sur les profits et sur les inventaires et d'abolir l'autorité dont sont pourvus les inspecteurs du commerce chargés de leur mise en œuvre. [*Revise the Internal Trade Act to abolish price, profit and inventory controls, and the authority vested on the inspectors of commerce in their implementation.*]

Il est également recommandé d'abolir la Chambre de Commerce qui était contrôlée par le gouvernement afin de permettre au secteur privé de créer une institution crédible en mesure de dialoguer avec le gouvernement. (p. 21) [*Abolish the government controlled Chamber of Commerce to allow the private sector to found a credible apex institution to conduct its dialogue with the Government.*] Enfin, pour ce qui concerne les entreprises publiques, le document préconise : l'identification des entreprises publiques à privatiser et l'adoption d'un plan et d'échéances pour la mise en œuvre de ces privatisations (p.22). [*Identify the state enterprises for privatization and adopt a plan and timetable for the divestiture of the identified state enterprises.*]

C'est dire toute l'ampleur et le détail des réformes économique et institutionnelles impliquées.

L'expérience du Mali et du Burkina permettent de faire ressortir les impacts potentiels du type de réformes institutionnelles proposées sur les enjeux de réduction de la pauvreté. À cet égard, les éléments qui suivent sont basés sur une étude collective en cours sur l'or et

le coton.¹² Ils résument certaines réformes institutionnelles introduites dans le secteur du coton au Mali et au Burkina Faso comme conditionnalité structurelle des Document de Stratégies Réduction de la Pauvreté.

Dans chacun de ces deux pays, l'extension du coton remonte à plus de 40 ans et est décrite comme un « success story », non seulement à cause de l'accroissement impressionnant de la production et des rendements car ces pays sont parmi les plus compétitifs au monde, mais à cause des retombées de cette culture sur la vie des populations locales.

Au Mali, l'emploi dans le secteur coton a un impact sur environ 3 millions de personnes et de plus, il existe des liens entre production cotonnière et sécurité alimentaire. Dans ce pays, 40% de la production céréalière vient des zones cotonnières.¹³ Au Burkina, une étude de l'Organisation Mondiale de la Santé indique qu'entre 1993/4 et 1997/8 l'incidence de la pauvreté a diminué de 50% à 42% dans les zones cotonnières tandis que cet indice a augmenté de 2% dans les zones non cotonnières.¹⁴ Des effets similaires sur la pauvreté ont également été documentés pour le Mali.

Ces résultats dépendent non seulement d'une culture, le coton, mais aussi du fait que l'extension de cette culture repose sur l'introduction d'une approche intégrée du développement rural, (appelée système coton) incluant production céréalière et élevage, accès à des crédits pour les intrants tels que les engrais et dans laquelle la coordination de la production, de la vente et du transport de cette culture s'est faite par le passé sous la supervision des sociétés d'État. Au Mali il s'agit de la Compagnie Malienne de Développement du Textile (CMDT) et au Burkina de la Société Burkinabé des Fibres Textiles (SOFITEX).

¹² “Comparative Analysis of the Cotton and Gold Mining Sectors in Mali and Burkina Faso” by Bonnie Campbell, Vincent Nabe Coulibaly and Gisele Belem, in preparation for Oxfam America. 2006.

¹³ Eric Hazard, ENDA Prospective Dialogue Politiques, « Mali, Yellow Gold and White Gold », November 2004, page 5. Oxfam America Eminent Persons Delegation to Mali: December 1-4, 2004.

¹⁴ “A WHO study in Burkina found that the cotton-maize mix provided households with a greater cash income and led to a better and more balanced diet than maize alone. The study concluded that the expansion of cotton cultivation was a major factor in improving health of households located in the cotton belt. From 1993/94 to 1997/98, cotton production increased by 175 percent and poverty incidence among cotton growers declined from 50 percent in 1992 to 42 percent in 1998, while it increased by two percentage points among subsistence farmers.” “Analyse de la pauvreté au Burkina Faso”, INSD, 1999, Ministère de l'Économie et des Finances. Quoted in Louis Goreux and John Macrae « Reforming the Cotton Sector in Sub-Saharan Africa,” March 2003. Draft study for the World Bank.p.7

Parmi les principales réformes exigées du Mali et du Burkina Faso par les bailleurs de fonds multilatéraux depuis le début de la présente décennie figurent la privatisation de ces sociétés d'État et le démantèlement de ces structures intégrées et donc de la filière coton. Au Burkina ceci est particulièrement paradoxal car la SOFITEX est reconnue par la Banque mondiale elle-même comme étant très performante et bien administrée, ce qui expliquerait que ses coûts de production soient extrêmement compétitifs. La SOFITEX est déjà à un stade avancé de privatisation. Au Mali, pays considéré comme un «strong reformer», c'est-à-dire qu'il accepte d'appliquer les réformes demandées, le pays résiste à la demande de privatisation de la CMDT faite par les Institutions de Bretton Woods. Les échéances pour la privatisation ont encore une fois été reportées.

Quel rapport avec la gouvernance et la pauvreté ?

L'étude « Perspectives of growth and poverty reduction in Mali » produite en septembre 2004 par l'organisme de recherche DIAL documente que la croissance du pays a été constante.¹⁵

Sur le long terme de 1960 à 1996, le taux aurait été de 3.1%, tendance qui se serait maintenue au cours des années 90 et qui aurait augmenté à la suite de la dévaluation de 1994, avec une moyenne de 5,7% en 1995-2000. Il s'agit d'une croissance tirée par le secteur des exportations avec une croissance entre 1993/4 et 1997/8 de 118% de la production cotonnière et une augmentation rapide des exportations d'or. Mais est-ce que ces taux impressionnants de croissance ont renversé les tendances à l'augmentation de la pauvreté? La réponse est négative.

Environ deux tiers des Maliens vivent sous le seuil de la pauvreté et un cinquième de la population dans des conditions décrites comme étant d'extrême pauvreté.

Aussi inquiétant, note la même étude, c'est le fait que le Mali est considéré comme suivant les « bonnes politiques », du moins selon les standards des institutions multilatérales financières. Le moindre que l'on puisse dire conclut cette étude c'est que :
 “Sound macro economic policies have not been effective in poverty alleviation.¹⁶”

¹⁵ « Perspectives on growth and poverty reduction in Mali » by Mohamed Ali Marouani and Marc Raffinot, Document de travail DT 2004/05. Développement Institutions et Analyses de Long Terme, Dial, Paris, September 2004.

¹⁶ Ibid. p. 18.

Avant de laisser cet exemple, il est à noter que la privatisation de la CMDT, ainsi que celle de la compagnie de télécommunication (SOTELMA) sont présentées comme étant des conditionnalités essentielles pour l'obtention des fonds du FMI pour la lutte contre la pauvreté dans le cadre de la Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF). La compagnie publique qui produit des produits pharmaceutiques (UMPP) devra elle aussi être privatisée, tandis que les participations du gouvernement dans la compagnie de transport fluvial et dans la compagnie qui produit le sucre devront être réduites à 20%.¹⁷ Ayant résumé le type et l'ampleur des réformes préconisées, ainsi que leur nature extrêmement détaillée et prédéterminée, nous aborderons dans ce qui suit, la question des implications de ces réformes. Celles-ci peuvent être résumées autour des trois points suivants:

1. Les Documents de Stratégies pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP) sont en quelque sorte le véhicule pour l'introduction d'un ensemble de réformes macro-économiques connues auparavant sous le nom de programmes d'ajustement structurel.
2. Plus les institutions de financement multilatérales s'étendent en devenant productrices non seulement de nouvelles règles mais de aussi de nouvelles normes et structures, plus l'écart entre le discours sur l'autonomie de décision et l'appropriation locale d'une part, et d'autre part, le mouvement de réformes impulsé de l'extérieur risque de s'élargir. Le processus de transnationalisation des normes qui accompagne ce mouvement de réformes initié de l'extérieur risque d'avoir comme conséquence que les notions de participation, d'appropriation et

¹⁷ IMF, Country Report of June 2004, No. 04/184 (Mali: Request for a Three Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)).pp.16-17.
The adoption of privatisation plans for the CMDT and for SOTELMA is part of the structural conditionality of the proposed PRGF arrangement.

de responsabilisation des gouvernements et des sociétés civiles soient subtilement reconfigurées pour les rendre compatibles avec et les aligner sur les stratégies souhaitées par les institutions financières.

3. Enfin, sans que ceci soit l'effet nécessairement prévu ou voulu, les réformes institutionnelles, si elles sont appliquées sans modifications, contribuent à reconfigurer les processus et espaces politiques dans un sens restrictif. Dans le contexte des capacités réduites de redistribution sociale des États, des demandes sociales autrefois légitimes telles que l'accès à l'eau, à la terre, aux soins de santé, à l'éducation etc, risquent d'être jugées « excessives » et donc non légitimes.

Pourquoi en est-il ainsi ? La « technocratisation » des approches dans le domaine social, en introduisant des nouvelles normes au nom de l'efficacité ou des critères de rentabilité, risque de redéfinir ce qui était auparavant considéré comme des droits acquis.

L'exemple de ce qui s'est passé dans des régions minières du Ghana peut être cité à titre d'illustration. L'introduction de la nouvelle législation minière a encouragé comme il était souhaité, la venue de compagnies étrangères auxquelles des titres miniers ont été accordés. Les nouvelles exploitations minières ont impliqué le déplacement d'un nombre très important de population. Dans un cas, qu'un groupe d'observateurs internationaux a pu observer en novembre 1999¹⁸, une partie des populations qui devaient être déplacée n'acceptait pas les mesures de compensation qui étaient tout à fait inadéquates. Elle refusait donc d'être relocalisée. Leurs maisons et écoles ont été détruites, l'eau polluée, et

¹⁸ L'auteur de cette contribution était parmi ce groupe et donc fut témoin de ce qui est décrit ici.

les responsables de la compagnie minière leur ont interdit de reconstruire leurs demeures et de cultiver leurs champs. Par la suite et dans la foulée de questions soulevées dans les journaux des pays d'origine des compagnies, ce cas est finalement passé en cour et la population a eu gain de cause.

Cet exemple parmi d'autres illustre la subordination des droits sociaux de la population aux droits de propriété. Ces droits sociaux sont en principe protégés par la constitution du pays, mais dans le contexte de transnationalisation des normes auxquelles on demande au pays de se conformer, il peut devenir très difficile pour les gouvernements concernés de faire respecter les droits de leur population.

À cet égard, les débats entre technocratisation et processus politiques posés ici ne sont pas nouveaux et en fait, il y a toutes les raisons de penser que ces débats se prolongeront. Ce qui est particulier dans les circonstances qui nous concernent, c'est le fait que des modes externes de technocratisation risquent d'escamoter et même de museler les débats internes qui devraient exister entre objectifs politiques et technocratisation parce que, comme nous l'avons vu, les objectifs et les modalités des réformes sont donnés d'avance.

Le résultat est que l'on assiste à une dépolitisation des questions sociales et à une certaine technicisation des termes dans lesquels les enjeux concernant la pauvreté, la répartition de la richesse et les inégalités sociales sont formulés. À titre d'illustration, on parle rarement de bien-être social mais plus souvent de ciblage et de filets de sécurité sociaux. Le seuil « de 1\$ par jour » risque à cet égard de conforter une telle approche en termes de ciblage et de nous éloigner d'une volonté de comprendre les causes structurelles de la

pauvreté même si tous reconnaissent que c'est le processus d'appauvrissement qu'il faut comprendre si l'on veut éradiquer la pauvreté.

Enfin, l'introduction du fonctionnalisme et de la technocratie dans la gestion des affaires publiques semblerait avoir comme effet de limiter les contentieux et de dépolitiser les problèmes de distribution. Mais elle pourrait également avoir comme impact de sortir un nombre croissant de domaines de l'examen démocratique. De plus, en excluant certains groupes sociaux de la gestion et de la participation aux affaires publiques, on risque de créer des problèmes de dé-légitimation et de résistance qui peuvent rendre inefficace l'application des politiques.

La question qui se pose est de savoir s'il est possible de préciser quels nouveaux modèles d'allocation des ressources et du pouvoir sont inscrits dans les réformes que l'on cherche à introduire.

Plus précisément, est-ce que les réformes préconisées qui redéfinissent rôle et fonctions de l'État, mais éventuellement aussi processus politiques et espaces démocratiques favorisent ou non des formes de participation civique qui servent à élargir les droits ?

Certaines tendances semblent se dessiner dont les trois suivantes ;

1. La technicisation des discours dans le domaine social risque de sortir certains enjeux de l'espace politique en les dépolitisant et en permettant que les décisions se prennent en fonction de notions comme l'efficacité plutôt qu'en fonction d'objectifs sociaux de développement à plus long terme.
2. Le risque est grand que les dirigeants des pays notamment, ceux qui sont sujets à l'Initiative HIPC renforcée, se sentent plus imputables envers les bailleurs internationaux qu'envers leur populations.

3. L'introduction de réformes institutionnelles qui visent à mettre en place de nouveaux modèles politiques au nom de la priorité donnée à « l'imputabilité horizontale » (entre instances gouvernementales et l'exécutif) plutôt que « verticale » (envers la législature) ou l'emphase sur la « gouvernance effective »¹⁹, pourraient avoir comme conséquence de renforcer la branche exécutive au détriment de la branche législative et du rôle des Parlements.

Ceci mène à la formulation d'une double hypothèse qui a été développée plus en détail ailleurs:²⁰

- a) Les stratégies de financement des bailleurs multilatéraux et bilatéraux qui lient l'accès aux fonds pour les stratégies de lutte contre la pauvreté à la mise en place de réformes institutionnelles reposent sur une approche qui aborde les enjeux de développement essentiellement sous l'angle de la bonne gestion administrative. Bien que cette dimension soit essentielle, une telle approche plus « techniciste », et qui a comme conséquence de « dépolitiser » certains enjeux sociaux, introduit néanmoins de nouvelles normes, notamment redistributives. Dans le contexte de libéralisation et de privatisation des services publics, ces nouvelles normes risquent de redéfinir dans un sens restrictif les notions d'équité et de justice

¹⁹ *Effective governance* : « La gouvernance effective exige des coalitions stables et un pouvoir exécutif qui dispose de pouvoirs raisonnablement forts et clairs. » (Notre traduction) [*Effective governance requires stable coalitions and an executive with reasonably strong and clear powers*]

World Bank, World Development Report, 1999/2000, Entering the 21st Century, Chapter 5, « Decentralization : Rethinking Government », p. 121.

²⁰ L'argumentation présentée a été développée dans Bonnie Campbell, Marie-Christine Doran et Samia Kazi Aoul, « Bonne gouvernance, réformes institutionnelles et lutte contre la pauvreté en Afrique », dans Les métamorphoses du politique au Nord et au Sud, sous la direction de Sophia Mappa, Paris, Karthala, 2004 pp. 305-340. Ce texte est le résultat de recherches poursuivies dans le cadre des travaux du Centre d'étude sur le droit international et la mondialisation (CEDIM), subventionnées par le Fonds pour la Formation de Chercheurs et de l'Aide à la Recherche. Bonnie Campbell est professeure au Département de Science Politique de l'Université du Québec à Montréal (UQÀM). Marie-Christine Doran complète son doctorat dans ce même département et Samia Kazi Aoul y a obtenu sa maîtrise.

sociale et risquent de remettre en cause ce qui était auparavant considéré comme des droits sociaux et économiques.

b) Ce qui apparaît comme une tentative de « dépolitisation » comporte néanmoins des implications potentielles majeures en termes de légitimité des processus politiques dont ces mesures dépendent. Dans la mesure où les réformes institutionnelles contribuent à reconfigurer dans un sens restrictif les espaces politiques concernés par ces stratégies, ces mesures comportent un double risque : celui de saper les bases de légitimité des États celui de contribuer au rétrécissement des espaces démocratiques et donc à la délégitimation de demandes démocratiques jugées « excessives ».

Dit de façon très simple, il y aurait un double mouvement :

- le rétrécissement des capacités redistributives des États, résultat des stratégies d'ajustement depuis plus de 20 ans, serait accompagné par
- le risque de rétrécissement des espaces politiques des pays concernés.

Conclusion

Face à ce double mouvement, dans quelle direction faut-il regarder?

Quatre pistes de réflexion se dégagent:

1. Il semble s'être produit un glissement dans le langage en ce concerne les stratégies de développement avec des implications importantes pour la réduction des espaces de prise de décision. Les politiques de stabilisation du début des années 80 sont petit à petit devenues indissociables des stratégies d'ajustement, qui à leur tour sont devenues synonymes de développement (sans ajustement, pas

de développement pouvait-on lire en 1994)²¹. À présent, dans un contexte où les Objectifs du Millénaire pour le Développement fournissent le cadre et les DSRP sont présentés comme le véhicule pour réduire la pauvreté (deux initiatives lancées par la communautés des bailleurs qui n'ont a priori aucune correspondance pour ce qui est de la cohérence entre elles) - la manière dont on invite les décideurs à aborder « la pauvreté » risque de faire disparaître, du moins passer sous silence, les débats cruciaux qui restent à faire à savoir : qui détermine l'agenda du développement et qui en porte la responsabilité?²²

2. Dans ce contexte, il semble particulièrement important de scruter de près la nature des réformes économiques introduites et véhiculées par les DRSP. Ces réformes reposent sur l'hypothèse que la croissance qui résulterait de l'apport d'investissements, notamment étrangers, attirés grâce à des incitations de plus en plus généreuses, amènera le développement économique et social et la réduction de la pauvreté. Ceci peut être le cas dans des conditions très précises, et notamment lorsque les projets d'investissement s'insèrent dans des stratégies de développement intégré, déterminées par le pays et renforçant des objectifs intersectoriels à moyen et plus long terme, dans un contexte où les gouvernements ont la capacité institutionnelles de négocier, d'assurer la mise en œuvre, de surveiller et de corriger si nécessaire. Ces conditions sont-elles réunies après 20 années de politiques d'ajustement structurel dont un des objets était le retrait de l'État et la redéfinition de ses fonctions et un affaiblissement de ses capacités institutionnelles ? Rien n'est moins certain.²³

²¹ World Bank, *Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead*, Published for the World Bank by Oxford University Press, Oxford and New York 1994.

²² De plus, du fait de leur impulsion externe, c'est à dire que ces deux initiatives sont « donor driven », il y a une absence de correspondance logique entre les deux et du fait de leur origine distincte, en conséquence, une absence de correspondance économique entre les Objectifs du Millénaire et les ressources rendues disponibles par l'intermédiaire de l'initiative des DSRP.

²³ Cet même constat est au centre du rapport de la CNUCED, UNCTAD « Rethinking the Role of Foreign Direct Investment » Genève, septembre 2005.

Les expériences du Mali et du Burkina le démontrent. Au cours des dernières années les stratégies économiques ont bien effectivement permis des taux de croissance constants grâce à la production du coton et de l'or.

Cependant, selon les chiffres des Rapports sur le Développement humain 2001 et 2004 du PNUD, entre 1999 et 2002, le Mali est passé du 153^e rang au 174^e et le Burkina Faso du 159^e au 175^e. L'espérance de vie a baissé dans les deux pays, tout comme les chiffres sur les taux d'alphabétisation et les taux de scolarisation au primaire et au secondaire, toujours selon les Indicateurs du Développement Humain du PNUD.

3. Sur le plan politique, l'impulsion externe du processus de réforme comporte des implications potentiellement négatives pour les processus démocratiques et soulève les enjeux concernant, entre autres, l'imputabilité des États envers leur propre population qui n'ont peut être pas reçu l'attention qu'ils méritent. Plus fondamentalement se pose la question de la compatibilité entre le mode de régulation introduit au nom de la gouvernance pour stabiliser les réformes économiques souhaitées par les bailleurs de fonds multilatéraux et les conditions nécessaires pour assurer une participation sociale à des projets politiques et économiques capables d'assurer une cohésion sociale dans la durée.

En cas de conflit d'interprétation ou de résistance de la part de la population locale, le risque est bien réel que les gouvernements se sentent plus responsables vis-à-vis des besoins et des positions mis de l'avant par les acteurs économiques tels que les entreprises ou investisseurs étrangers ou par les institutions multilatérales que vis-à-vis des besoins et positions mis de l'avant par les populations et communautés locales ce qui ne peut que nuire à la stabilité politique et sociale à plus long terme des pays concernés.

4. Enfin, au-delà de la viabilité des stratégies proposées, de telles tendances posent de front le problème du positionnement des bailleurs de fonds. Les incohérences et contradictions qui résultent de la tentative de réduire l'analyse des processus socio-économiques et politiques déterminés historiquement à de simples procédures de gestion qui seraient universellement valables soulèvent deux

problèmes de fond: l'impossibilité de gérer de l'extérieur des enjeux aussi complexes que des processus de réformes institutionnelles et économiques et de manière corollaire, l'absence de responsabilité politique des bailleurs multilatéraux et bilatéraux pour les politiques qu'ils proposent et imposent.

Le défi est donc de voir sous quelles conditions des espaces politiques peuvent être réouverts, des approches beaucoup plus souples envers les conditionnalités adoptées et ainsi les processus de prise de décision (policy space) « déverrouillés » afin que soient réappropriées l'initiative, la conceptualisation, la mise en œuvre et l'évaluation non seulement de la « gouvernance » mais avant tout, des stratégies de développement économique et social pour les rendre compatibles avec les objectifs que se sont fixés les pays en question. Ceci paraît être un préalable afin que les dirigeants soient effectivement en position de se réapproprier l'agenda du développement de leur pays et ainsi d'être tenus politiquement responsables envers leur population.

Bibliographie

- Banque mondiale, « Proposition concernant un Cadre de développement intégré : avant-projet », James D. Wolfensohn, 21 janvier 1999.
- Bonnie Campbell, "La bonne gouvernance, une notion éminemment politique" dans *Les non-dits de la bonne gouvernance*, Karthala, Paris, 2001, pp.119-149.
- Bonnie Campbell, (Ed.), *Enjeux des nouvelles réglementations minières en Afrique*, Document de recherche 3, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala (Suède), 2004, 97 pages.
- Bonnie Campbell, Marie-Christine Doran et Samia Kazi Aoul, « Bonne gouvernance, réformes institutionnelles et lutte contre la pauvreté en Afrique », dans *Les métamorphoses du politique au Nord et au Sud*, sous la direction de Sophia Mappa, Paris, Karthala, 2004 pp. 305-340.
- Bonnie Campbell, Vincent Nabe Coulibaly and Gisele Belem, "Comparative Analysis of the Cotton and Gold Mining Sectors in Mali and Burkina Faso" by, in preparation for Oxfam America. 2006.

- Eric Hazard, ENDA Prospective Dialogue Politiques, « Mali, Yellow Gold and White Gold », November 2004, page 5. Oxfam America Eminent Persons Delegation to Mali: December 1-4, 2004.
- Louis Goreux and John Macrae « Reforming the Cotton Sector in Sub-Saharan Africa,” March 2003. Draft study for the World Bank.
- International Monetary Fund and International Development Association, “Rwanda. Decision Point Document for the Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor countries (HIPC)”, Washington, December 2000.
- International Monetary Fund, Country Report of June 2004, No. 04/184 “Mali: Request for a Three Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)”.
- Mohamed Ali Marouani and Marc Raffinot « Perspectives on growth and poverty reduction in Mali », Document de travail DT 2004/05. Développement Institutions et Analyses de Long Terme, Dial, Paris, September 2004.
- République rwandaise, Première revue sur l’exécution de la 3ème année du programme PRGF, Kigali, Ministère des Finances et de la planification économique (MINECOFIN), avril 2001.
- République rwandaise, Document de la stratégie de réduction de la pauvreté, Kigali, MINECOFIN, novembre 2001.
- UNCTAD « Rethinking the Role of Foreign Direct Investment » Geneva, September 2005.
- World Bank, Governance and Development, World Bank, Washington, D.C., 1992.
- World Bank, Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead, Published for the World Bank by Oxford University Press, Oxford and New York 1994.
- World Bank, “Comprehensive Development Framework: Progress Report to the World Bank’s Executive Board”, May 2000.
- World Bank, World Development Report, 1999/2000, Entering the 21st Century, Washington D.C., World Bank by Oxford University Press, 2000.
- World Bank Group, Memorandum of the President of the International Development Association and the International Finance Corporation to the Executive

Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Mozambique, Executive Summary, Report 20521 MOZ, 14 juin 2000, [PDF] <http://www-wds.worldbank.org/>.

- World Bank, World Development Report 2000/2001, Attacking Poverty, Washington D.C., World Bank by Oxford University Press, 2001.

- World Bank, “Project Performance Assessment Report: Ghana, Mining Sector Rehabilitation Project” (Credit 1921-GH) and “Mining Sector Development and Environmental Project” (Credit 2743-GH), July 1, 2003, Report No.: 26197.