



Gouvernance, pauvreté, solidarité

Le Forum de Delphes, dans la continuité de sa réflexion engagée il y a déjà plusieurs mois, sur les questions de "Gouvernance et Pouvoir", publie dans ce numéro un article de P.H.Chalvidan consacré au rapport entre Gouvernance et Développement. Deux articles viennent par ailleurs alimenter le débat suscité par le scrutin du référendum sur le traité constitutionnel européen du 29 mai dernier. C.Bellas-Cabane et P.Bauby poursuivent ainsi la discussion engagée par le Forum de Delphes sur ce sujet. Dans un article plus spécifique, S.Mappa apporte sa contribution à la question des politiques de coopération au développement entre l'Occident et les pays du Sud.

Le choix d'une telle problématique peut paraître surprenant et surtout bien théorique quand on connaît les dramatiques urgences pratiques de la lutte contre la pauvreté et pour la solidarité et le développement.

Il convient cependant, nous semble-t-il, de dépasser ce premier réflexe d'agacement car il se pourrait bien que la gouvernance devienne un enjeu extrêmement concret de la lutte contre la pauvreté et pour la mise en œuvre d'une solidarité plus active.

Même s'il y a quelque artifice dans la distinction, on se concentrera, ici, sur la question de la lutte contre la pauvreté considérée comme s'inscrivant plutôt dans la durée, la question de la solidarité, plus liée à l'urgence, ayant été évoquée dans ces colonnes à l'occasion du tsunami¹. Etant entendu qu'il s'agit de distinguer pour unir, l'une des questions vitales du moment étant précisément celle de l'articulation entre l'urgence et le développement durable. Par ailleurs, on retrouve dans l'une et l'autre perspective des thématiques communes et, notamment, celle de la place du politique, qui constituera, en fait, la trame de cet essai de réflexion.

La bonne gouvernance

S'agissant donc d'abord de la lutte contre la pauvreté, on n'éprouvera pas le besoin d'insister ici sur le fait qu'il s'agit bien de l'option prioritaire de toute politique tendant à promouvoir un véritable développement, c'est à dire un développement humain, de tous les hommes et de tout l'homme.

Dans son admirable texte sur les besoins de l'âme qui ouvre «l'Enracinement», Simone Weil rappelle avec force que, dans la perspective d'un humanisme intégral, la notion d'obligation prime sur celle de droit et que cette obligation s'accomplit dans un respect de l'être humain dont la première exigence est de ne pas le laisser souffrir de faim. C'est là, dit-elle, l'obligation-modèle, l'obligation qui doit servir de référence pour l'établisse-

ment et la promotion des autres besoins vitaux. A commencer, poursuit-elle, par le premier d'entre eux :

l'ordre, c'est à dire établir un «réseau de relations sociales tel que nul ne soit contraint de violer des obligations rigoureuses pour exécuter d'autres obligations»².

Or si, précisément, l'idée de gouvernance mérite qu'on l'examine, c'est qu'elle tend aujourd'hui à devenir régulatrice, voire normative, dans «l'ordre» du développement, c'est à dire dans le tissu des relations sociales, politiques et économiques qui le conditionnent.

Pour le formuler d'une autre manière, on peut affirmer que la gouvernance devient la conditionnalité juridique et politique du développement, au double sens que l'on peut donner à ce terme de conditionnalité :

- d'abord la gouvernance devient «*le conditionnement*» juridique et politique, l'emballage des politiques d'aide telles qu'elles sont désormais déployées du Nord vers le Sud. Il suffit, par exemple, de parcourir les appels d'offre de l'Union européenne pour constater qu'ils sont essentiellement articulés autour de l'idée de gouvernance.

- et cette idée devient d'autant plus centrale qu'à l'intérieur même de ces politiques d'aide, la gouvernance devient la nouvelle formulation de la ci-devant «conditionnalité démocratique» inaugurée par le discours de La Baule. Désormais le développement postule une «bonne gouvernance» dont les exigences sont bien répertoriées... et intériorisées par les acteurs locaux. A preuve cette exemplaire définition donnée devant nous, par le président Abdou Diouf, lors d'un séminaire à Dakar sur «*la bonne gouvernance et le développement en Afrique*» : «*Les pays qui jouissent d'une bonne gouvernance, disait-il, adhèrent au principe de l'Etat de droit,*

et développement : théorie et pratiques

Pierre Henri Chalvidan,

Université Paris XII - LARGOTEC (Laboratoire Gouvernance Publique), Forum de Delphes

respectent les droits de l'Homme, ont un gouvernement responsable, transparent et cohérent, politiquement ouvert et tolérant qui fait réellement participer la population et communique effectivement avec elle, et une structure décentralisée des pouvoirs»³.

Autre illustration, toute récente : «de nouvelles approches de la gouvernance» étaient placées au cœur du Troisième forum sur le développement humain (janvier 2005), consacré aux voies et moyens de tenir les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) : réduire de moitié, d'ici 2015, le nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté.

C'est à ce stade, évidemment, que l'on passe de la théorie à la pratique puisque les pays du Sud vont donc être tenus, s'ils veulent être aidés, de mettre en œuvre les exigences de la «bonne gouvernance» simultanément avec celles du FMI et de la Banque mondiale. On connaît les dérives que ces dernières peuvent engendrer, même s'il ne faut pas tomber dans une critique souvent fantasmagique de «l'ultra libéralisme». Ce dont il nous semble important de prendre conscience, c'est que, si l'on n'y prend garde, il peut en aller de même s'agissant des exigences de la bonne gouvernance, compte tenu de sa double filiation, déjà explorée dans cette lettre, à la fois libérale (la «corporate governance») et marxiste (la société civile de Gramsci)⁴.

Cette double filiation peut paraître, on l'a dit, paradoxale. Elle l'est moins, en fait, qu'il n'y paraît et ce

n'est pas sans importance de le souligner. Que ce soit, en effet, dans sa version libérale ou dans sa version marxiste, la gouvernance s'enracine au cœur même de notre modernité occidentale : son affirmation de la capacité de la société à s'autofonder avec toutes les convictions et les principes qui l'accompagnent.

Cela suffit, semble-t-il, pour laisser présager les perturbations que peut provoquer l'intrusion d'une telle conception dans des sociétés, comme celles du Sud, où cette idée d'autofondation sociale est passablement étrangère et qui reposent sur des schémas culturels tout à fait différents de ceux de la modernité occidentale valorisant, en particulier, non pas l'autonomie et la rupture mais l'appartenance et la tradition.

Voilà pourquoi - même si c'est trop rapidement dit - le concept de gouvernance mérite d'être l'objet d'une recherche qui ne relève pas seulement de la spéculation intellectuelle mais de la pratique opérationnelle du développement. Ce qui est une manière d'indiquer que ladite recherche ne peut être qu'une recherche appliquée : à cette condition, elle peut se révéler un outil non seulement utile mais indispensable dans la lutte contre la pauvreté et pour le développement humain intégral.

La gouvernance locale

C'est que ce que l'on voudrait maintenant faire valoir non plus par une réflexion théorique mais par la simple évocation de quelques expériences pratiques auxquelles il nous a été donné de participer et relevant, justement,

de la recherche appliquée que l'on vient d'évoquer. En précisant qu'elles n'ont, évidemment, d'autre valeur que celle d'une banalité qui peut leur conférer - on en jugera - un caractère exemplaire.

La première que l'on évoquera est celle des travaux et actions mis en œuvre par le Forum de Delphes, lui-même, qui a développé de longue date des études empiriques - par exemple en ce moment au Burkina-Faso - sur l'adaptation et/ou l'inadaptation des politiques d'aide au développement initiées par le Nord en direction du Sud. Avec l'idée directrice que, trop souvent ces politiques sont non seulement inefficaces mais en plus catastrophiques parce qu'elles ignorent les schémas culturels des sociétés auxquelles elles sont «appliquées». Plus concrètement encore le Forum de Delphes s'apprête à lancer actuellement une importante recherche-action sur les liens gouvernance/pauvreté avec, notamment, deux points d'application qui font bien valoir le caractère tout à fait concret des implications de la gouvernance sur le développement.

Le premier est le problème de la gestion des services d'intérêt général, des biens publics communs et en particulier de l'eau. Quelle forme va prendre sa gouvernance dans les pays du Sud ? Services publics, concessions privées ou bien régime juridique mixte élaboré et contrôlé par un forum international associant Etats et représentants de la société civile internationale⁵ ? Faim et soif : y-a-t-il une question plus vitale pour la pauvreté au Sud ? Et ce d'autant plus, que ce qui se met en place là peut préfigurer, comme le développent certains analystes de



- SUITE - Gouvernance, pauvreté, soli

l'économie de la régulation, un nouveau mode de prise en charge juridique des besoins vitaux de l'homme : non plus un «*droit dans-les-gens*» territorialement circonscrit mais un «*droit dans-les-choses*» universalisé. Certes, on le dira plus loin, il faut se méfier de cet universalisme, mais il peut véhiculer aussi une attention plus concrète à la valeur intime des choses - leur valeur pour la vie - et un meilleur partage des choses essentielles.

Le second point d'application est la question de la décentralisation et de la gestion des territoires. La décentralisation tend en effet à devenir la condition des conditions, la mesure emblématique des exigences de la bonne gouvernance imposées aux pays du Sud. Or, la question de la gouvernance en général et de la décentralisation en particulier, et de leur lien avec le développement, ne se pose pas de la même manière au Nord et au Sud. Ce que l'on voudrait maintenant montrer en faisant appel à deux autres expériences de terrain.

La première, indirecte, concerne le Mali et relève des travaux d'un Master «Gestion de l'action humanitaire» co-crée et piloté au départ avec Rony Braumann, et maintenant avec François Grunewald, animateur de l'ONG «Urgence, réhabilitation, développement» (URD). Comme dans toute formation professionnalisante, les étudiants de ce cursus doivent accomplir un long stage de terrain et le suivi de certains de ces stages nous a permis de bien voir concrètement, dans différents pays, l'impact des procédures de décentralisation sur le développement. Avant d'évoquer plus loin le cas de Madagascar, on évoquera ici celui du Mali où les explorations menées par l'un des nos étudiants, au sein de l'ONG «ACORD» sur l'évolution des conflits fonciers entre agriculteurs et éleveurs dans la zone du lac Faguibine⁶ a bien mis en évidence les effets pervers du placage d'institutions décentralisées inadaptées. Ce placage a, en effet, conduit à surimposer aux institutions enracinées des institutions artificielles, provoquant ainsi l'émergence d'un «marécage de droits» (positif, coutumier, religieux...) qui a profondément perturbé les mécanismes usuels de règlement des conflits entre pasteurs et laboureurs et donc attisé les tensions au lieu de les apaiser, ce qui est la mission... d'une bonne gouvernance. Avec l'observation au passage que,

souvent, les conventions coloniales ont fini par jouer le rôle de référence de recours, parce que plus respectueuses du droit coutumier.

Notre expérience de Madagascar est plus directe puisque nous avons pu mettre en œuvre dans ce pays depuis plus de dix ans des actions de coopération à la fois universitaires, dans le cadre d'une chaire Unesco «Paix, démocratie, développement», co-crée à Fianarantsoa et, disons, «humanitaires» par la participation à des projets de réinsertion rurale et de promotion éducative, sanitaire et sociale. Ce à quoi se sont ajoutées des missions d'expertise pour le compte de l'Unesco ou de l'Union européenne, sur la décentralisation notamment. Elle est, de fait, dans ce pays un enjeu essentiel.

Enjeu politique d'abord, dans la mesure où la décentralisation a été largement instrumentalisée par tous les régimes successifs - monarchie méridionale et régime colonial inclus - pour apaiser et/ou exciter des différences ethno-territoriales qui, pour ne pas, heureusement, prendre les formes violentes qu'elles connaissent sur le continent africain, n'en sont pas moins réelles et pèsent sur la question de la pauvreté.

Madagascar, on le sait, est classé parmi les pays les plus pauvres. Si l'on prend en effet la définition de la ligne de pauvreté comme le niveau de dépense qui permet d'acheter le panier alimentaire quotidiennement vital de 2100 calories par tête, Madagascar afficherait 70 % de pauvres et 59 % d'extrêmement pauvres, avec une pauvreté rurale plus forte que la pauvreté urbaine (84 % pour 75 % de la population totale) et de fortes disparités territoriales, certaines provinces (Antananarivo, Toamasina, Toliara) connaissant une certaine amélioration, d'autres (Fianarantsoa, Mahajanga, Antsiranana) une tendance à la dégradation⁷.

On sait le caractère insuffisant de cet indice de la pauvreté, mais il pointe malgré tout bien le problème prioritaire de la faim, lié dans ce pays aux difficultés de l'approvisionnement en riz, notamment dans les périodes dites de «soudure» - comme encore, récemment, en décembre 2004, lors de notre dernier passage⁸. Cette pénurie alimentaire a elle-même de multiples causes - parmi lesquelles figurent les conséquences monétaires des politiques imposées

Justice et développement : théorie et pratiques

Pierre Henri Chalvidan,

Université Paris XII - LARGOTEC(Laboratoire Gouvernance Publique), Forum de Delphes

par les bailleurs de fonds occidentaux, et sans évoquer celles liées à la corruption ou aux usages alimentaires et agricoles. Mais, dans un pays de plus de 587.000 km², il y a aussi des causes géographiques et territoriales. Et c'est ainsi que, dans le cadre du «Document stratégique de réduction de la pauvreté» (DSRP), récemment adopté par les autorités malgaches, l'aménagement du territoire et la décentralisation trouvent une place déterminante.

A juste titre : des infrastructures de transport en bon état, des circuits de distribution maîtrisés et contrôlés, autrement dit une bonne administration locale sont bien les outils indispensables d'une réduction de la pénurie. Et aussi bien le gouvernement s'est-il engagé dans une action en ce sens par la mise en œuvre d'une politique de régionalisation appelée à redynamiser les anciens cadres territoriaux.

Le problème, tel qu'il est bien apparu dans le cadre d'un séminaire de recherche-action tenu en décembre avec des responsables locaux, au sein de la chaire précitée, c'est que, par delà même la question du choix des modalités techniques dans laquelle on n'entrera pas, le principe en lui-même de la décentralisation à l'occidentale rencontre de nombreux obstacles. Parmi les nombreux répertoriés à l'occasion de ce travail, on en mentionnera trois pour illustration :

- une insuffisante prégnance dans la culture des principes de liberté et de responsabilité individuelles, implicites dans la conception d'une gouvernance locale démocratique ;
- une vision différente du politique et de l'administration dans la mesure où la décentralisation implique une approche horizontale du politique, alors que la vision malgache se situe plutôt dans le registre de la verticalité et privilégie plus la déconcentration que la décentralisation, la nomina-

tion plutôt que l'élection, la sanction plutôt que la participation ;

- un autre mode de rapport au droit car, alors que la décentralisation postule une normativité rigide de type positiviste, le mode de fonctionnement juridique malgache intègre mal l'abstraction (p.e. la notion de personnalité morale) et privilégie plutôt le consensus et l'équité que la majorité et la légalité...

Moyennant quoi, comme l'ont suggéré divers intervenants dans le séminaire, peut-être vaudrait-il mieux partir de la particularité des structures communautaires existantes comme le «fokonolona», appropriées à et par la population et s'attacher à progressivement les perfectionner (elles ont aussi leurs perversions) plutôt que d'essayer de plaquer des structures prétendument universalisables.

Une précédente mission d'expertise consacrée, cette fois, à la rénovation, dans ce même pays, d'un système judiciaire malade, avait conduit à des observations similaires : les «dina», conventions communautaires rendant une justice de proximité, gardant une forte emprise sociale - en dépit, là encore, de graves dérives - il vaudrait vraisemblablement mieux, plutôt que de leur surimposer une justice «moderne» décalée et trop onéreuse, inventer une justice intermédiaire de transition, alliant tradition et modernisation, par le biais de l'échevinage, par exemple. C'est ce que Proudhon dénommait des «institutions démopédiques : éducatrices du peuple...»

Où l'on aperçoit, nous semble-t-il, l'importance concrète du politique et de la gouvernance locale dans une stratégie de réduction de la pauvreté.

¹ P. Chalvidan - *Après le Déluge, Babel...* ? Lettre du Forum de Delphes n° 58 - Janv-février 2005

² Simone Weil - *L'Enracinement*, Gallimard 1949, p.18

³ *Bonne gouvernance et développement*, IAD-Dakar 1997, p.24 (En fait, la définition est reprise du Rapport de la Coalition mondiale pour l'Afrique, 1994).

⁴ André-Marcel d'Ans, *Société civile, gouvernance : nouvelles notions, nouveaux mirages ?*, Lettre du Forum de Delphes n° 54 - P. Chalvidan. *Gouvernance et normativité* - Lettre du Forum de Delphes n° 55 - J. Tardif. *Mondialisation et gouvernance* - Lettre du Forum de Delphes n° 57.

⁵ Cf. J. Tardif op. cit

⁶ Ag Ahmed Cheick Hamada, *Evolution des conflits fonciers dans la zone du lac Faguibine de l'avènement de la décentralisation à nos jours - Enjeux et perspectives*, Rapport de stage 2004, A.C.O.R.D Bureau régional pour l'Ouest africain, Faculté d'administration et échanges (Paris XII)

⁷ Sources - INSTAT : Cornell University- Banque mondiale, *Dynamique de la pauvreté à Madagascar*, 2003

⁸ A cette époque le prix du riz, aliment de base avait atteint 35 centimes le kilo. Alors que 70 % de la population vit avec moins d'un euro par jour. Le SMIC théorique est de l'ordre de 20 euros.