

Concept et pratique de gouvernance économique

Ludovic Comeau Jr

Résumé: La gouvernance revêt une grande importance pour toute société et toute organisation. À part son sens universel relatif à l'exercice de l'autorité, sa portée peut varier selon les domaines visités. Cet article en examine l'approche économique et insiste sur sa pertinence pour le développement durable. Il développe un modèle de gouvernance, un cadre conceptuel qui étudie un élément vital du développement durable: le paradigme de la politique générale. Il prescrit deux facteurs clés pour la « bonne » gouvernance: les qualités du leadership et des dimensions de la gouvernance elle-même. Il soutient que la bonne gouvernance exige un cadre institutionnel d'appui. Se fondant sur le modèle, l'analyse conclut en postulant deux propositions aptes à informer les politiques publiques.



Rezime: Gouvènans lan enpòtan anpil pou tout sosyete ak òganizasyon ki ekziste. Akote sans inivèsèl li genyen ki an rapò ak ekzèsè pouvwa otorite, enpòtans li genyen an ka pa menm jan tout tan, depandan teren osnon domèn kote yon moun ta vle aplike li. Atik sa a ekzamine apwòch ekonomik la epi ensiste sou kalite klate ak prezizyon li nan sa yo rele devlopman dirab la. Li devlope yon modèl gouvènans, yon metòd pou li etidye yon eleman kle nan devlopman dirab la ki se: paradig (yon modèl san fay) ki pèmèt nou konprann pi byen sa yo rele politik jeneral la. Li rekòmande de (2) faktè kle ki ap pèmèt ou konnen si ou gen yon bon gouvènans: 1) tout kalite lidèchip la genyen 2) tout dimansyon ki genyen andedan gouvènans lan menm. Daprè atik sa a, yon bon gouvènans ekzije yon kad enstitisyonèl ki ap sèvi kòm soupap. Toujou sou menm modèl sa a, analiz la konkli ak de (2) pwopozisyon ki gen kapasite bay enfòmasyon pou endike nan ki direksyon tout politik piblik yo prale.

1. INTRODUCTION

D'une manière générale, la gouvernance renvoie au fait de gouverner, au mode d'application par des dirigeants de l'autorité qui leur est conférée. Elle est pertinente à la fois dans le domaine public, par rapport à la manière dont l'État exerce sa charge; dans le secteur privé, eu égard à la gestion de l'entreprise, qu'elle soit à but lucratif ou non; et dans la société civile, de par la nécessité d'efficacité et de déontologie des organes¹ qui y évoluent. La notion de gouvernance s'utilise dans divers champs des sciences sociales, adoptant ici et là des sens particuliers.

Cet article examine l'approche ayant cours dans le milieu économique. C'est le concept de « gouvernance économique »

1. Ces organes sont des expressions organisées du corps de la nation, lequel est le dépositaire *sui generis* et exclusif de la souveraine puissance publique. Ils incluent les entités qui se forment volontairement dans la société: les associations professionnelles et d'affaires, les groupes culturels, religieux et de pression, les organisations non gouvernementales et humanitaires, les clubs sociaux et sportifs, les syndicats, les médias, les partis politiques (qui peuvent tenir de l'État s'ils sont au pouvoir à un titre ou à un autre), les coopératives, les institutions scolaires, etc.

que, dans son ouvrage de contribution à la reconstruction d'Haïti publié neuf mois après le séisme du 12 janvier 2010, le GRAHN aide ainsi à caractériser²:

La stratégie économique nationale ne peut donner de résultat sans l'appui d'une vigoureuse et saine gouvernance économique. Tous les pays qui, dans les dernières décennies, ont pris le chemin du développement économique, ont suivi patiemment et résolument une feuille de route autour de quelques objectifs clés et ont ajusté en conséquence (leur) plan d'action...

Pourtant, malgré son poids, le concept ne s'imposa dans le langage économique que récemment. Dixit (2009) indique qu'une recherche au sein d'EconLit, la vaste bibliographie électronique de l'*American Economic Association*, a révélé que le mot « gouvernance » n'est apparu que cinq fois dans la littérature des années 1970. Vers 2008, les auteurs l'avaient évoqué 33 177 fois alors qu'ils citaient l'expression « gouvernance

2. *Construction d'une Haïti nouvelle. Vision et contribution du GRAHN* (2010), sous la direction de Samuel Pierre, Montréal (Québec), Presses internationales Polytechnique, p. 150.

d'entreprise» (*corporate governance*) 9 717 fois. Certes, souvent, la littérature utilise le vocable «gouvernance» pour désigner la «gouvernance économique».

Qu'entend-on par gouvernance économique? Le GRAHN propose ce qui suit³:

La gouvernance économique inclut les différentes institutions et les règles de fonctionnement qui touchent plus directement à la sphère économique et financière dans les domaines tels que la fiscalité, la collecte des impôts et des taxes, les pratiques éthiques de l'administration publique, la gestion budgétaire, le contrôle des dépenses publiques, la politique commerciale, la gestion des entreprises publiques, etc.

Partant de cet énoncé, je propose une définition qui conçoit la gouvernance économique sous un angle d'équité et d'efficacité à long terme, conforme au développement durable⁴. Elle souligne le poids stratégique du concept et, surtout, l'urgence de justice sociale et de rendement nécessaire à un contexte haïtien caractérisé par de criantes inégalités et un retard inouï à rattraper.

La gouvernance économique s'entend des mécanismes par lesquels un système de gestion de la chose publique, stimulé par une vision stratégique de promouvoir le développement durable et d'assurer le plus grand bien possible au plus grand nombre possible, se manifeste à travers des structures, des institutions, des règles et des pratiques destinées à maximiser les ressources disponibles et à les intégrer en vue de leur utilisation au mieux de leur potentiel.

Cet article conceptualise la définition par un modèle qui, à la figure 1, revisite des aspects essentiels du concept et de la pratique de la gouvernance économique. La première section examine et exemplifie l'incontournable porte d'entrée de tout processus réussi de développement durable: le paradigme de la politique générale. Par la suite, nous évaluons deux séries de facteurs indispensables à l'exécution effective du paradigme par la gouvernance: les *qualités* de l'équipe dirigeante – du leadership – et des *dimensions* clés de la gouvernance elle-même, vues à partir du vécu haïtien. Dans une autre section, nous soutenons que, pour une action efficace et porteuse, la gouvernance exige un environnement institutionnel et sociopolitique spécifique. Enfin, l'analyse des facettes du cadre conceptuel

conclut en postulant deux propositions aptes à informer la formulation de politiques publiques.

2. L'IMPORTANCE DU PARADIGME DE LA POLITIQUE GÉNÉRALE

Mettre en branle la bonne gouvernance économique en Haïti est une gageure. Le pays a accumulé un retard inouï vis-à-vis de ses voisins et d'autres États comparables, certains plus pauvres que lui dans les années 1950. Souffre-douleur attitré des diseurs de mauvaise aventure, Haïti pâtit d'une piteuse image dans le monde. Des âmes bien intentionnées – dont des «amis» – rivalisent d'épithètes dénigrantes pour dire le cas haïtien: État par défaut, État failli (*failed state*)... Elles n'ont pas toutes tort: le pays n'a cessé de subir une tradition de gouvernance néfaste.

Sortir de l'impasse et amorcer une voie qui, à l'horizon d'une génération ou deux, aide à l'émergence d'une Haïti nouvelle ne se fera pas par des actions menées sans plan d'ensemble. *L'entreprise de développement durable* d'Haïti exige une *vue globale* de la problématique haïtienne, dans toutes ses dimensions, et une *claire vision* de l'agenda à exécuter sur tous les fronts nécessaires.

Ceci dit, comment faire démarrer une telle entreprise? C'est l'énigme qui, au fil des décennies, n'a cessé d'échapper au système sociopolitique haïtien.

Dans sa caractérisation du concept de gouvernance économique ci-dessus citée, GRAHN (2010) souligne l'exécution méthodique par les pays qui ont prospéré économiquement d'une *feuille de route* conçue *autour de quelques objectifs clés*. La démarche est vitale: il est impossible pour un pays de réussir son développement économique sans ladite feuille de route ou, pour être plus précis, sans articuler le *paradigme de la politique générale* qui sustente une telle entreprise. Cette articulation est la première tâche qui attend la *bonne* gouvernance sur la voie longue et ardue du renouveau économique – bonne, car elle peut être nocive aussi, la gouvernance⁵.

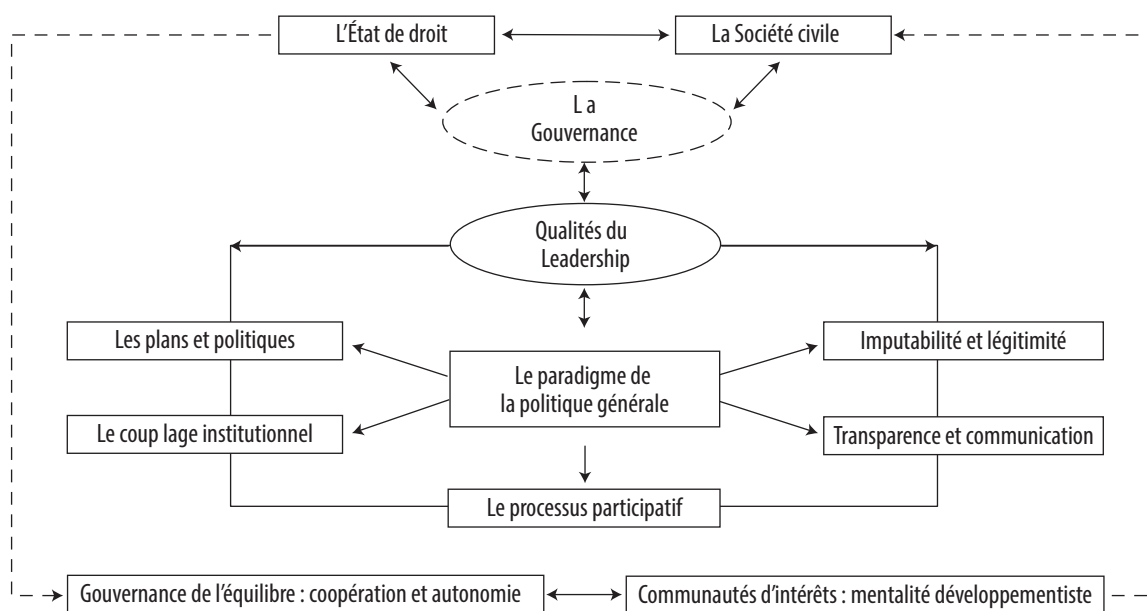
La figure 1 place le *paradigme de la politique générale* au cœur de son cadre de conceptualisation de l'entreprise de développement durable. Le paradigme exige de spécifier le *fond conceptuel* qui inspire le planning stratégique et le processus ►

3. *Op. cit., ibid.*

4. Le champ d'analyse de cet article exclut le processus de développement durable en tant que tel. Précisons toutefois que le concept *s'entend d'un modèle de développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre les capacités des générations futures à répondre aux leurs* (Commission Brundtland, 1987). Le développement durable met en lumière une double urgence: celle de pratiquer des modes de production durables ou soutenables (*sustainable*) et celle, pour les générations présentes, de ne pas léguer aux générations futures un environnement dégénéré.

5. De par ses exigences (transparence, imputabilité, évaluation du leadership, etc.), le cadre conceptuel articulé à la figure 1 réclame tacitement un contexte de démocratie. Seul celui-ci peut accommoder ces exigences et, partant, rendre possible la *bonne* gouvernance, telle que vue sous l'angle d'équité et d'efficacité de long terme sous-tendant ma définition de la gouvernance économique. Ainsi, cette étude s'intéresse uniquement aux *paradigmes* adaptés aux normes démocratiques. Certes, les régimes non démocratiques peuvent aussi suivre des paradigmes. Mais, vu leur bilan typiquement négatif en termes de maximisation du bien commun, la gouvernance y relative n'est en général pas *bonne*, mais *mauvaise*.

Un modèle de gouvernance pour le développement durable



©Ludovic Comeau Jr. Tous droits réservés, 2012.

Figure 1 Un modèle de gouvernance pour le développement durable

décisionnel. La détermination claire (non confuse) du paradigme permet de répondre à des questions fondamentales.

- Quel est, pour une vision à long terme, le *dessein majeur* du plan de gestion ou de gouvernement qu'appliquent les dirigeants? Quelle *mission* invitent-ils le corps social⁶ à se donner?
- Quel *modèle de développement* veulent-ils implémenter?
- Quels sont, en termes opérationnels, les *principaux objectifs* qu'ils veulent poursuivre?
- À partir de quels *critères* faut-il périodiquement évaluer leur bilan?

En bref, le paradigme de la politique générale est l'élément fondateur de l'entreprise de développement durable. Il clarifie la philosophie du développement qui imprègne celle-ci, et aussi le prisme qui oriente la vue globale et la claire vision que nous venons d'évoquer. Dans le cas spécifique d'Haïti, le

6. Le modèle de la figure 1 fait provenir la gouvernance et le leadership de la société civile (le corps social), composée des Haïtiens de l'intérieur et des Haïtiens de l'extérieur (la diaspora). Le modèle suit Comeau (2012) : le dirigeant est à l'image de la société civile, et l'État est à l'image du dirigeant. Ainsi, le champ d'analyse de cet article exclut également les mécanismes de formation de la gouvernance et du leadership, et aussi les questions relatives à la définition du concept d'État et à sa « faillite » en Haïti. Holly (2011) offre une analyse des mécanismes sous-jacents.

paradigme à mettre en œuvre par la gouvernance doit atterrir pour répondre à d'autres questions non moins importantes que celles de tantôt.

- Haïti restera-t-elle « essentiellement agricole », selon la tradition? Ou bien, visera-t-elle une combinaison moderne et équilibrée des trois secteurs – agricole, industriel et des services?
- Émulera-t-elle la norme néolibérale d'économie très ouverte, axée sur l'exportation et gardant à distance un État réduit au rôle de spectateur? Lâchera-t-elle la bride aux forces du marché et à la *main invisible* (Smith, 1776), ou bien les tiendra-t-elle en laisse tolérante, peu ou prou?
- Plutôt, fera-t-elle montre de créativité en générant un modèle de développement fondé sur les avantages comparatifs des régions, un modèle pourtant intégré, et conscient de facteurs tels que :
 - les évolutions et enseignements du contexte mondial (Comeau, 2012)?
 - les besoins et contraintes des trois pôles qui conditionnent l'existence humaine : la société, l'environnement et l'économie?
 - les devoirs des générations actuelles envers les générations futures, relatifs à l'obligation faite à celles-là de

ne pas léguer à celles-ci un pays détruit moralement et physiquement ?

2.1. Un exemple global : le paradigme néolibéral

En guise d'illustration du poids du paradigme de la politique générale, voyons l'économie mondiale, où domine le modèle néoclassique ou néolibéral. Celui-ci croit aux vertus autorégulatrices du marché (le *laissez-faire* smithien) et en l'aptitude de l'agent, armé de rationalité, à maximiser son « utilité » (*utility*), c'est-à-dire la satisfaction qu'il tire à participer au jeu de l'offre et de la demande. Mondialisée à la jonction des années 1970-1980, cette norme fut prescrite aux autres nations par les puissances occidentales (Gerring et Thacker, 2008 ; Comeau, 2012).

Le paradigme néolibéral, qui ne manque pas d'atouts solides, a suscité depuis quelque temps déjà des déceptions à la mesure de ceux-ci. La prospérité promise aux nations pauvres se fait encore attendre. Même le monde développé vit l'amère expérience des faiblesses du système. Vers le milieu des années 2000, il a été frappé par une grave crise issue des abus survenus dans les marchés financiers et de l'immobilier. L'économie américaine, dont l'influence globale reste capitale, subit une série de chocs négatifs. L'économie européenne – autre pôle global majeur – a été davantage ébranlée par une crise financière (crise de la dette) si brutale qu'aujourd'hui ce bloc est hanté par le spectre de la désintégration de la zone euro. Il n'est pas jusqu'à l'économie chinoise – nouveau géant qu'on prend très au sérieux – qui n'ait subi les effets d'un marasme économique ravageur pour certains de ses principaux partenaires commerciaux⁷.

La crise actuelle, baptisée « la Grande Récession », est le plus grave choc à secouer l'économie mondiale depuis la Grande Dépression des années 1930. On la dit structurelle – il ne s'agit pas, comme pour les récessions passées, d'un problème cyclique plus ou moins passager. Et c'est au constat des déficiences du marché et de l'impotence apparente du paradigme néolibéral à trouver une solution systémique que des appels pressants réclament un changement de paradigme. Elle dérange, l'idée d'une main invisible libertaire et sans contrôle ; surtout qu'elle semble capable de sautes d'humeur qui lui font passer à la ronde, et sans discernement, des gifles... inapparentes. De même, l'idée d'un agent économique invariablement rationnel,

7. Parmi les chocs qui heurtèrent les États-Unis, citons le doublement des prix du pétrole et d'importantes denrées, ce qui causa des poussées inflationnistes. De plus, le secteur financier subit l'irruption, en août 2007, de la crise des produits financiers complexes (*hedge funds*) et des crédits immobiliers à risque (*subprime crisis*). L'économie américaine se contracta sévèrement, envoyant des ondes de choc à travers le monde. Au troisième trimestre 2008, la crise des *subprimes* avait tourné au désastre : des institutions financières comptant parmi les plus importantes aux États-Unis se retrouvèrent au bord de l'effondrement, et certaines s'effondrèrent ; les marchés financiers gelèrent ; le taux de chômage doubla (Mishkin, 2013).

sorte de robot maître de lui-même comme de ses pulsions et émotions, ne passe plus au constat de l'irrationalité humaine.

Cependant, un autre courant de pensée suggère que le problème n'est pas inhérent au paradigme lui-même, lequel a donné des résultats probants, mais plutôt aux blocages structurels et politiques qui, en Europe et surtout en Amérique, empêchent la gouvernance d'engager les réformes radicales qu'exige l'urgence de refaire la réglementation et la supervision de la finance.

2.2. Des exemples nationaux : le paradigme néolibéral en contexte européen

En réponse à la crise de la dette européenne juste évoquée, une coalition tacite s'était établie vers la fin des années 2000 entre les leaders des deux plus grandes économies européennes : Nicolas Sarkozy, alors président de la France, et Angela Merkel, la chancelière allemande. La coalition était connue comme l'axe Merkel/Sarkozy – ou *Merkozy* – et vue comme le vecteur européen, pour l'époque, de la philosophie ultralibérale mise en place au début des années 1980 par le Consensus de Washington, lequel survint à l'ère d'un autre axe resté célèbre, celui qu'avaient formé Margaret Thatcher et Ronald Reagan (Comeau, 2012). L'entente Merkel/Sarkozy prônait un paradigme de politique générale fondé sur l'austérité fiscale (gestion budgétaire ultraconservatrice) dans la crise de l'euro. Elle l'avait imposé aux autres nations de l'Union européenne, surtout des petites économies périphériques gravement malades comme la Grèce. En bref, priorité à une stricte discipline budgétaire, intégration politique (et pas seulement économique) comme prérequis à une solidarité européenne accrue et, surtout, imposition de réformes à long terme, destinées à renforcer la compétitivité, comme voie vers le retour de la croissance économique.

Mais les peuples subissant ce fardeau fiscal n'eurent point de cesse qu'ils n'eussent hurlé leur rejet du sévère paradigme et donné leur congé aux gouvernants collaborateurs. Papan-dréou en Grèce, Berlusconi en Italie, Zapatero en Espagne : le couperet des peuples en colère n'a pas arrêté de tomber. La guillotine électorale vibra dans toutes les syllabes du mot *démocratie*⁸. Mais ce n'est que lorsque le couperet s'actionna en France à l'élection présidentielle de mai 2012, et emporta le leadership Sarkozy, que les appels à un changement paradigmatique parurent possibles. D'autant que François Hollande, le nouveau président français, s'assura la victoire électorale en promettant d'arracher de Berlin des concessions majeures, pour beaucoup moins d'austérité. S'il y parvient ►

8. Parodie d'un mot de Gustave Flaubert : « Le spectre de 93 reparut, et le couperet de la guillotine vibra dans toutes les syllabes du mot république » (*Éducation sentimentale*, p. 121).

(*Merkollande*?), la ligne économique de l'Union connaîtra une profonde réorientation.

2.3. Changement ou ajustement de paradigme ?

Une mise en garde s'impose. Les deux cas ci-dessus semblent décrire des exemples de gouvernances qui ont échoué et de paradigmes qu'il faut changer. Ce n'est pas forcément vrai. Les peuples concernés ont beaucoup bénéficié du paradigme néolibéral et de l'efficacité de leurs gouvernances économiques. Aujourd'hui, ils comptent parmi les plus riches nations de la planète. Et les problèmes économiques qui les affligent ne semblent pas près d'altérer cet état de fait. L'existence de ceux-ci n'implique pas nécessairement le besoin de changer de paradigme.

Le succès d'un paradigme à améliorer la vie durablement dépend de l'à-propos de ses paramètres, certes. Mais ceux-ci réclament parfois des ajustements, au gré de la conjoncture nationale ou mondiale, et il est vital de les mettre en œuvre. Par exemple, on peut arguer que c'est l'échec de la gouvernance haïtienne à opérer les ajustements réclamés par la récession de 1980 – se lançant au contraire dans des conduites et dépenses totalement inappropriées – qui fit celle-ci durer longtemps et entraîner de graves effets. Dès lors, la performance du paradigme dépend aussi de la capacité de la gouvernance à effectuer les bons ajustements ou de la flexibilité du système politique à les permettre⁹.

Et le principe demeure: nulle gouvernance économique crédible ne peut avancer sans le préalable d'un paradigme de politique générale réaliste et cohérent, mené sans blocages majeurs et, surtout, soumis à un réglage fin (*fine tuning*) opportun, c'est-à-dire ajusté aux bons moments et vite.

3. DEUX FACTEURS ESSENTIELS À LA BONNE GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE

Le paradigme de politique générale est un outil de gouvernance vital: ses paramètres infusent l'agenda stratégique et, s'agissant de l'État, donnent le ton au discours de politique économique, sinon de politique tout court. Sans un tel paradigme, la gouvernance avance à vue d'œil; son action est décousue, imprévisible, fantaisiste, voire opportuniste, menée au petit bonheur la chance.

Ceci dit, et sans cesser d'observer le cadre conceptuel de la figure 1, il faut se demander:

- Quels sont les attributs du dirigeant apte à mener une gouvernance si exigeante ?

9. Nous verrons plus loin que ces ajustements représentent d'indispensables *moments de mutation stratégique*.

- Y a-t-il des dimensions nécessaires à l'efficacité de la gouvernance à exécuter le paradigme ?

3.1. Exercer la bonne gouvernance : les qualités du leadership

D'un point de vue haïtien, concevoir et exécuter un paradigme de politique générale complet et cohérent supposent qu'au gouvernail de l'État se trouve un leadership aux attributs multiples:

- un *leadership visionnaire, anticipateur (proactif) et maximisant*, dont l'agenda unique est de préserver l'intérêt national et d'augmenter le revenu national en proportion avec le grand retard haïtien – ciblage d'un taux moyen de croissance annuelle du PIB¹⁰ à deux chiffres (10 % et plus) au moins, et sur une génération au moins, et ce, sans borner indûment les libertés qu'à juste titre l'économie de marché veut pour la gouvernance privée;
- un *leadership compétent*, apte à gérer et à ordonner toutes les priorités, et non seulement quelques-unes; et aussi capable et désireux, de façon opportune (à point nommé), d'assumer les défis qui surgissent, de mener son autocritique ponctuelle et d'adapter tant lui-même que le paradigme à l'évolution d'un cadre global en constante mutation;
- un *leadership humain, intègre et strict*, qui combat la misère et assure que la prospérité serve équitablement au bien-être à court et à long terme de toute la population, et qui veille à ce que la corruption n'impose pas de coûts additionnels à l'entrepreneur ni ne le décourage;
- un *leadership authentique*, soucieux de préserver l'identité nationale, d'enrichir le patrimoine culturel, de créer ou d'affermir chez tous un sens d'appartenance et de fierté nationales, et d'inspirer une mentalité d'excellence et d'approche positive des choses.

3.2. Cinq dimensions pour fonder et évaluer la gouvernance économique

En plus d'un leadership qualifié, la littérature trouve certains attributs essentiels pour une gouvernance efficace (Begg, 2008). Spécifiquement, celle-ci exige la réalisation des cinq dimensions suivantes qui, à la figure 1, sont interdépendantes sans s'exclure mutuellement¹¹.

10. PIB: produit intérieur brut, une mesure de la performance de l'économie et de l'évolution du revenu national.

11. Contrairement à Begg (2008) qui, analysant la gouvernance économique de l'Union européenne, traite le paradigme de la politique générale et « la qualité du leadership » comme d'autres dimensions de la gouvernance au même titre que les cinq autres, la figure 1 place le paradigme et les mérites du leadership au cœur de son modèle.

3.2.1. La méthode et les principes d'élaboration des plans et politiques

Le paradigme de politique générale une fois défini, il faut établir la nature des processus (structures et règles) qu'exige son exécution, particulièrement les bornes tant de l'autorité du gouvernant que de la jouissance par le citoyen de ses droits. Ce canevas d'organisation doit être communiqué à tous pour être respecté par tous – l'impunité est un cancer pour tout système de gouvernance. Le canevas doit s'imprégner de principes : une éthique et des standards élevés, aptes à susciter la confiance de la population. Ces principes exhortent les dirigeants à maximiser les ressources disponibles et le potentiel productif de la nation, surtout dans les secteurs évoqués dans la définition de la gouvernance économique offerte par GRAHN (2010), et citée en introduction.

3.2.2. Le couplage institutionnel

Exécuter des plans implique diverses strates de gouvernance dont l'effort conjoint doit être agencé par l'État de façon optimale (sans gaspillages ni blocages) : strate globale (niveaux national et départemental) et strate locale (niveaux de la commune et de la section rurale). Tout aussi utile est la coordination entre secteurs public et privé et la société civile afin d'exhorter la participation, de partager les compétences, de développer des partenariats synergiques et, quand nécessaire, d'ajuster les paramètres du paradigme.

3.2.3. L'imputabilité et la légitimité

La gouvernance doit répondre de son action par-devant les instances prévues. Tout résultat doit être imputable à un responsable précis. L'imputabilité marche de pair avec la légitimité, qui est vitale pour que les lois se traduisent effectivement en ordre public (Greif, 2006). Sinon, *konstitisyon se papye, bayonèt se fe*¹²... La légitimité confirme l'organe devant rendre compte de tout bilan de gouvernance, à la fois périodiquement (à des intervalles prédéterminés) et occasionnellement (en cas de fait imprévu). Pour l'État, cette facette est politique, vu la nécessité de balancer, d'une part, les latitudes nécessaires à la gouvernance pour mener une action efficace et donner du résultat et, de l'autre, les impératifs de la surveillance démocratique, telle que facilitée par les droits et libertés garantis au corps social¹³ et par l'équilibre des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

12. « La Constitution n'est que du papier (impuissant) face au fer (dangereux) de la baïonnette. »

13. Les organes de la société civile cités en introduction s'organisent souvent afin de concrétiser ces droits et libertés.

3.2.4. La transparence et la communication

Cette facette sustente la précédente et en découle. La surveillance démocratique exige que la gouvernance, tant publique que privée, n'exerce aucune rétention d'information et, au contraire, dévoile tout ce qu'elle fait. En fait, l'obligation de transparence devrait forcer le gouvernant à se surveiller lui-même – l'autocritique ponctuelle citée tantôt comme l'une des qualités du leadership. Et ce, dans l'optique de mériter un verdict positif lors de l'évaluation, que celle-ci survienne aux élections ou participe d'une procédure administrative. L'idéal est une communication à deux sens, supportée par des mécanismes de rétroaction bien huilés permettant au gouverné d'offrir une rétroaction au gouvernant. De plus, une gouvernance d'État transparente aide les agents à planifier rationnellement, c'est-à-dire en considérant toute l'information disponible, surtout celle concernant la politique future. Ainsi, l'entrepreneur ajustera ses prévisions, donc sa décision d'investir, en fonction des avis de la politique fiscale et monétaire. Bref, en l'absence de la transparence, l'économie souffre. Même résultat si la gouvernance communique mais déroute par son manque de cohérence ou de suivi, ou par son incapacité à respecter ses engagements.

3.2.5. La prévalence du processus participatif

Il ne suffit pas qu'un leadership de qualité réussisse à monter des plans et politiques adéquats et à bien coupler les intervenants de la gouvernance, tout en veillant à la transparence et à la prise en charge du système. Encore doit-il assurer que ces intervenants collaborent en vue d'un processus décisionnel efficace. Les centres de pouvoir sont-ils ouverts ? Plutôt, existe-t-il des cliques ou clans, amateurs d'un exclusivisme obscurantiste ? Les paliers subalternes de la gouvernance et les administrés peuvent-ils opiner et influencer le processus ? L'esprit d'équipe prévaut-il ? Comeau (2007) note que :

*L'esprit d'équipe veut qu'on s'exerce à l'effort de flexibilité, de tolérance, de positivité, de respect et d'humilité. Il refuse qu'on menace les autres de rejet ou de persécution parce qu'ils sont différents de soi-même, et pour les forcer à se muer en duplicata de soi-même... L'esprit d'équipe suppose la capacité d'œuvrer ensemble sans hypocrisie ni arrière-pensée ni agenda occulte pour la réalisation d'une vision commune*¹⁴.

C'est aussi en se pliant aux impératifs de ces dimensions que l'action d'un leadership de qualité peut mériter l'étiquette de *bonne gouvernance*. En l'absence de celle-ci, l'économie cale : des transactions diminuent, d'autres disparaissent, comme en Haïti sur les trois dernières décennies. À partir d'un cycle de prospérité qui, dans les années 1970, satisfaisait déjà insuffisamment les normes de la bonne gouvernance, le pays ►

14. Comeau (2007), p. 367.

entra en « récession durable » en 1980 et en instabilité non moins durable en 1986 (Comeau, 2012). Les méfaits dus aux hommes (lutttes politiciennes fratricides, coups d'État, corruption effrénée, embargo de 1991-1994) s'alliant aux dégâts de la nature (cyclones, inondations, séisme du 12 janvier 2010), les résultats économiques n'ont cessé de chuter et, précisément, les transactions de disparaître.

4. BONNE GOUVERNANCE ET CADRE D'APPUI

Les marchés peuvent être cruels quand il s'agit de punir les économies ou les entreprises, voire les corps sociaux, mal gouvernés. Aussi longtemps que l'*establishment* d'une société se complait à faire fi des dimensions de la bonne gouvernance, la crise persiste et la misère se répand. À partir d'une telle perspective, l'on comprend la situation de pays qui semblent incapables de créer la richesse ou de trouver la prospérité durable même lorsque des opportunités s'offrent à eux.

Pour qu'elle soit efficace et porteuse, et en mesure d'exécuter le paradigme de la politique générale dont elle a la charge selon l'optique de long terme qu'impose le développement durable, le modèle de la figure 1 réclame pour la *bonne* gouvernance un cadre d'appui à deux volets :

- une *base institutionnelle* fondée sur l'État de droit ;
- un *contexte sociopolitique* édifié à partir de *communautés d'intérêts*.

4.1. État de droit et gouvernance de l'équilibre

Quelque bonne que soit la gouvernance, il lui est impossible de réussir un paradigme de développement durable sans *trois attributs*, tous immanents à l'État de droit, à savoir (Dixit, 2009) :

- *La protection du droit de propriété*. Sa réalisation incite les agents à investir parce qu'ils sont assurés qu'aucune action abusive ou prédatrice ne viendra impunément les priver de la jouissance du fruit de leur labeur. Son absence est une cause majeure des piètres résultats économiques de maintes nations (De Soto, 2000). Et seul l'État peut l'assurer.
- *L'exécution des contrats*. Sa garantie protège contre les postures opportunistes qui font qu'un agent entre en contrat avec un autre agent avec l'objectif caché (information asymétrique) de tromper celui-ci. L'économie souffre d'autant plus qu'il est permis à ce genre d'équilibre nocif, typique du dilemme du prisonnier (*prisoner's dilemma*)¹⁵, de primer (Ostrom, 1990).

15. Cas classique de la théorie des jeux, typique de situations où chaque participant, rationnel mais privé de toute l'information disponible, obtient un bénéfice réduit parce qu'il défend son intérêt exclusif alors que la coopération avec les autres participants eût assuré à tous

- *La prise en charge de l'action collective*. Ceci se fait par l'État ou par un arrangement suscité et surveillé par l'État, surtout pour limiter le parasitisme des resquilleurs et des profiteurs (problème des « roulisseurs » ou *free-rider problem*). Cette prise en charge rend disponibles les *biens publics* physiques et institutionnels (la sécurité publique, un système d'autoroutes, l'éclairage des rues, un système de sécurité sociale, etc.) dont dépend une bonne part de l'activité économique privée. Le besoin d'action collective survient du fait que l'opérateur privé n'est pas motivé à produire ces biens publics à cause de la difficulté d'en tirer du profit. À moins, encore une fois, d'incitations spéciales venant de l'État.

Selon le cadre conceptuel décrit à la figure 1, la base d'État de droit doit être renforcée par un *climat de coopération*. Cela réfère à la nécessité pour les composantes du corps social de vouloir travailler ensemble en vue de lancer et de soutenir l'entreprise de développement durable dans la sérénité. Quel que soit le pays, personne ne gagne vraiment, et la situation du pays se détériore, quand les citoyens se délectent dans les postures jusqu'au-boutistes ou recherchent les occasions de confrontation au lieu d'entretenir les facteurs d'apaisement et de concorde.

Comeau (2003) a montré que la coopération étroite survenue entre gouvernants et entrepreneurs a été essentielle au succès économique extraordinaire des nations (les Tigres) de l'Asie du Sud-Est¹⁶ qui ont émergé il y a quelques décennies. Cette coopération doit s'étendre à d'autres intervenants importants du jeu économique, comme la main-d'œuvre et les syndicats. Jenkins (1991) a souligné qu'une autre source de la réussite des Tigres a été la présence d'un État fort, c'est-à-dire un État développementaliste qui a su garder les bonnes distances vis-à-vis des groupes d'intérêt et autres chercheurs de rentes. Et ce concept d'État fort ne renvoie nullement à l'usage de la force armée par la gouvernance, mais plutôt au degré d'*autonomie* de celle-ci vis-à-vis des *intérêts spéciaux* dont l'objectif est de rafler les fruits de la prospérité qui se déploie. En fait, une gouvernance qui, prisonnière de tels intérêts et confrontée à la frustration des autres secteurs spoliés, doit se militariser pour survivre est caractéristique d'un État faible.

De ce qui précède il appert que la *bonne* gouvernance est une *gouvernance de l'équilibre*, de la balance entre la *coopération* et l'*autonomie*. Le leadership collabore, mais sans se laisser

un résultat individuel plus grand – résultat synergique gagnant-gagnant.

16. Nom donné à huit économies qui ont atteint des taux « miraculeux » de croissance soutenue à partir des années 1960. D'abord, les Quatre Tigres : Corée du Sud, Hong Kong, Singapour et Taïwan. Puis, les Tigres émergents, venus après : Indonésie, Malaisie et Thaïlande. Enfin les Philippines, qui auraient intégré le groupe par « entigrement ».

circonvenir. Il garde en vue la mission à réaliser, et cet horizon est plus clair lorsqu'un *paradigme de politique générale* cohérent l'alimente, un paradigme ajusté de façon opportune au fur et à mesure de l'implémentation dans le temps du programme de développement durable. Ainsi, Wade (1990) a trouvé que le modèle de développement commun aux Tigres a été de commencer par des industries d'exportation de produits de « bas niveau » (genre assemblage) pour évoluer de façon stratégique, au fil des ans, vers la production d'articles technologiquement avancés. Pour Dietz (1992), le facteur vital pour ces pays fut d'identifier des *moments de mutation stratégique* (*strategy switch-points*), des périodes clés exigeant l'adaptation du paradigme à une nouvelle stratégie apte à insuffler un souffle nouveau à l'*entreprise de développement durable*.

Par exemple, c'est peut-être ce qu'il faut au monde capitaliste aujourd'hui : définir le type de mutation stratégique à insuffler au paradigme néolibéral, et trouver le courage politique de l'appliquer.

4.2. Communautés d'intérêts et mentalité développementiste

Pour le modèle articulé à la figure 1, il ne suffit pas que la gouvernance se concentre seule sur l'entreprise de développement durable. Le leadership peut échouer si la volonté de s'ajuster aux impératifs de celle-ci n'est pas ancrée à tous les niveaux du corps social, et profondément. En l'absence de cette volonté, et pour éviter l'échec, le leadership peut trouver utile de lancer ladite entreprise en même temps qu'une *campagne d'éducation* visant la propagation rapide d'une *mentalité développementiste*. Un objectif majeur de ce dernier serait de défaire la tendance à perpétuer le statu quo anti-progrès, perçue dans la littérature même au sein de secteurs sociaux qui gagneraient au changement. Rajan (2006) note que *le sous-développement peut persister avec la pleine connivence des exploités, même si les institutions politiques fonctionnent raisonnablement bien*, et que les institutions du sous-développement peuvent résister à l'effort visant à les refaire si celui-ci n'est pas précédé par le changement des *communautés d'intérêts*, c'est-à-dire des structures sous-jacentes du pouvoir économique.

Dès lors, aussi importantes que les institutions elles-mêmes, sinon plus, sont lesdites *structures*, mais aussi les *facteurs de motivation* dans un pays (Rajan et Zingales, 2006). Il est possible que les institutions soient la résultante de ces structures et facteurs, et que ceux-ci n'acceptent de changer que si leurs intérêts, tels qu'ils les perçoivent eux-mêmes ou tels que la gouvernance les aide à les percevoir (à travers la campagne d'éducation, par exemple), les portent à changer. Par exemple, les industriels anglais de la fin du 19^e siècle ont donné leur appui à l'éducation universelle parce qu'ils avaient perçu son potentiel à renforcer leur capacité à soutenir la compétition avec les firmes françaises et allemandes (Galor et Moav, 2006).

Il est possible que le meilleur paradigme de politique générale et la meilleure gouvernance soient inaptes à réussir le développement durable « tant que de vastes et puissantes communautés d'intérêts au sein de la population n'en réclament pas l'application » (Rajan, 2006). La clef du succès peut bien résider dans l'aptitude du leadership à leur fournir les incitations adéquates.

5. CONCLUSION

Cet article examine l'approche économique du concept de gouvernance dans la perspective du développement durable. Il articule un cadre conceptuel qui place le paradigme de la politique générale au cœur de la mission de la gouvernance, consistant à matérialiser la prospérité durable. D'où la proposition suivante :

L'entreprise de développement durable ne peut démarrer que si un leadership qualifié (une équipe douée et dévouée) peut mobiliser les passions autour d'un paradigme de politique générale rassembleur et, conformément aux dimensions de la bonne gouvernance économique, concevoir et implanter les plans et structures appropriés.

En fait, nous avons qualifié en introduction le paradigme de la politique générale d'incontournable porte d'entrée de tout processus réussi de développement durable. Portant l'image à sa conséquence prochaine, l'analyse suggère que la base institutionnelle et le contexte sociopolitique fournissent le chambranle où s'encastre la porte. Encore mieux, cette base et ce contexte représentent l'édifice sans lequel la porte ne peut tenir ; ils constituent la structure sans laquelle il ne peut tout simplement pas y avoir de porte, si l'on peut dire. D'où la proposition suivante :

L'entreprise de développement durable ne peut réussir que si elle est menée par une gouvernance d'équilibre qui balance la coopération et l'autonomie, décèle et concrétise les moments de mutation stratégique, et qui promeut une mentalité développementiste soutenue par les communautés d'intérêts et par les structures de l'État de droit. ■

BIBLIOGRAPHIE

- BEGG, Iain (2008). « Economic Governance in an Enlarged Euro Area », *Economic Papers*, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, mars, n° 311 [En ligne] ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication12319_en.pdf.
- COMEAU, Ludovic Jr (2003). « The Political Economy of Growth in Latin America and East Asia: Some Empirical Evidence », *Contemporary Economic Policy*, vol. 21, n° 4, p. 476-489.
- COMEAU, Ludovic Jr (2007). *Bâtisseurs du lendemain*, Chicago (IL), Éditions Semences neuves.

- COMEAU, Ludovic Jr (2012). «Situation géopolitique d'Haïti et enjeux du développement économique», *Haïti Perspectives*, GRAHN, vol. 1, n° 1, p. 59-65.
- COMMISSION BRUNDTLAND (1987). *Our Common Future: The Brundtland Report*, octobre. La Commission mondiale sur l'environnement et le développement, ou Commission Brundtland, avait mandat de l'ONU pour étudier le grave problème de dégradation de l'environnement et des ressources naturelles, et d'aider à l'émergence de politiques globales de développement durable. [En ligne] anped.org/index.php?part=176.
- DE SOTO, Hernando (2000). *The Mystery of Capital: Why Capital Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, New York (NY), Basic Books.
- DIETZ, James L. (1992). «Overcoming Underdevelopment: What Has Been Learned from the East Asian and Latin American Experiences?» *Journal of Economic Issues*, vol. 26, n° 2, p. 373-383.
- DIXIT, Avinash (2009). «Governance Institutions and Economic Activity», *American Economic Review*, vol. 99, n° 1, p. 5-24.
- GALOR, Oded, Omer MOAV et Dietrich VOLLRATH (2005). *Land Inequality and the Emergence of Human Capital Promoting Institutions*, Brown University, document de travail [En ligne] www.brown.edu/Departments/Economics/Papers/2005/2005-03_paper.pdf.
- GERRING, John, et Strom C. THACKER (2008). «Do Neoliberal Economic Policies Kill or Save Lives?», *Business and Politics*, vol. 10, n° 3, article 3.
- GREIF, Avner (2006). *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*, Cambridge University Press.
- GROUPE DE RÉFLEXION ET D'ACTION POUR UNE HAÏTI NOUVELLE (GRAHN) (2010). *Construction d'une Haïti nouvelle: Vision et contribution du GRAHN*, sous la direction de Samuel Pierre, Montréal (Québec), Presses Internationales Polytechnique, 617 p.
- HOLLY, Daniel (2011). *De l'État en Haïti*, Montréal, Éditions de l'Harvattan.
- JENKINS, Rhys (1991). «The Political Economy of Industrialization: A Comparison of Latin American and East Asian Newly Industrializing Countries», *Development and Change*, vol. 22, n° 2, p. 197-231.
- MISHKIN, Frederic (2013). *The Economics of Money, Banking & Financial Markets (Business School Edition)*, 3^e édition, Addison Wesley (Pearson). OSTROM, Elinor (1990). *Governing the Commons*, Cambridge University Press.
- RAJAN, Raghuram G., et Luigi ZINGALES (2006). *The Persistence of Underdevelopment: Institutions, Human Capital, or Constituencies?*, NBER (National Bureau of Economic Research), document de travail n° 12093, mars.
- RAJAN, Raghuram G. (2006). «Les rivalités mènent à l'immobilisme: Pourquoi les communautés d'intérêts sont aussi importantes que les constitutions dans la lutte contre le sous-développement», *Finances & Développement*, juin, p. 56-57.
- SMITH, Adam (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*.
- WADE, Robert (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton (NJ), Princeton University Press.

Ludovic Comeau Jr, Ph.D., est économiste et romancier. Il vit à Chicago où il est professeur agrégé à DePaul University. Il est détenteur de licences en gestion et en droit, d'une maîtrise en littérature française, d'un MBA, d'une maîtrise et d'un doctorat en économie. Dans les années 1980, il fut enseignant et administrateur au Petit Séminaire Collège St Martial, son alma mater où il passa 26 ans de sa vie; il fut aussi traducteur d'anglais et d'espagnol au ministère des Affaires Étrangères, et directeur du personnel au ministère de l'Éducation Nationale. Il a servi dans l'humanitaire et œuvré dans le journalisme et la promotion culturels. À la fin des années 1990, il fut directeur de la Monnaie et de l'Analyse Économique (économiste principal) à la Banque de la République d'Haïti et professeur à l'Université Quisqueya. Dès son arrivée à Chicago au seuil de 2001, il est très actif dans les milieux de la Diaspora. Depuis 2010, il est membre permanent et vice-président à GRAHN-Monde. Il sert aussi comme président de GRAHN-USA et GRAHN-Chicago. lcomeau@depaul.edu



Nan zafè kredi, SOGESOL se mèt teren an !