

## RECENSION DU LIVRE INTITULÉ

*A CCOUNTABILITY WITHOUT D EMOCRACY: S OLIDARY  
G ROUPS AND P UBLIC G OODS P ROVISION IN R URAL CHINA*  
DE LILY L. TSAI.

---

DEOGRATIAS BUGANDWA MUNGU AKONKWA

✉ PAUL-ROBAIN NAMEGABE RUGARABURA

LE TITRE ci-dessus pourrait être paraphrasé comme suit : Le rôle des institutions informelles de gouvernance dans la fourniture des biens publics, le cas de la Chine rurale .

Cet ouvrage Remarquable de Lily L. Tsai, publié par Cambridge University Press (2007) mérite que l'on s'y attarde pour diverses raisons. Tout d'abord, l'auteur s'intéresse à la Chine qui, par l'ampleur de son développement économique et des réformes dans divers secteurs socioéconomiques, mais aussi par des contrastes dans ses formes d'organisation, force l'admiration de nombreux analystes. Il n'est certainement pas question ici de suggérer la Chine comme un modèle à copier à la lettre par d'autres pays, notamment les pays africains, mais de profiter de certaines connaissances culturelles, économiques de la Chine, qui seraient susceptibles d'inspirer les

gens qui s'intéressent ou aspirent au développement des pays les moins développés, dont la République Démocratique du Congo. Ensuite, et c'est la raison principale du choix de cette recension, l'ouvrage aborde un sujet très peu étudié dans la littérature en sciences sociales et économiques : le rôle des « groupes solidaires<sup>1</sup> » dans la fourniture des biens publics (routes, éducations, santé...), en l'absence des mécanismes démocratiques ou bureaucratiques de contrôle des autorités politiques et agents de l'Etat. Le sujet procède en plus par une méthodologie à la fois rigoureuse et complexe, mêlant approches quantitatives (telles que les modèles de régression Logit multinomiaux) à l'approche qualitative

1. Cette traduction ne me paraît pas la plus satisfaisante. A défaut de trouver un meilleur équivalent en Français, je laisse le lecteur découvrir le sens profond de ce concept tout au long du développement suivant.

(nombreuses interviews, confrontation d'études des cas, une longue observation participante qui a permis à l'auteur de saisir les interactions entre les habitants et les autorités politiques), pour démontrer comment les standards moraux qui sous-tendent certains « groupes solidaires » (temples, églises,...) peuvent faire la différence entre régions, quant à ce qui concerne la fourniture des biens publics (éducation, santé, construction et entretien des routes, eau potable...).

Un tel sujet nous paraît intéressant dans la mesure où, malgré la laïcité de l'Etat Congolais, les religions y occupent tout de même une place non négligeable. De manière générale, l'on peut dire que l'église constitue l'entité à laquelle – en l'absence d'institutions étatiques fortes – les individus ont tendance à s'identifier. Dans des provinces comme le Sud-Kivu, par exemple, les églises sont détentrices ou gestionnaires d'hôpitaux et de centres de santé, d'écoles et d'universités, etc., organisent l'aide juridique aux plus démunis, etc. Tout ceci est certes important, mais comporte l'inconvénient ou le risque de paraître comme une substitution des églises à l'Etat. Heureusement, l'intérêt de l'ouvrage de Lily Tsai se situe ailleurs, dans la mesure où l'auteur remet au centre du débat, le rôle que les églises, grâce à l'emprise ou, mieux, au pouvoir qu'elles exercent sur les individus, pourraient jouer dans la fourniture des biens/services publics et donc dans le renforcement de l'Etat<sup>1</sup>. Il s'agit donc de comprendre l'impact des standards mo-

raux (religieux) inculqués par les églises à leurs fidèles, sur la performance d'un Etat.

Nous pouvons schématiser les idées maitresses de l'ouvrage ci-contre avant de passer à la recension proprement dite.

Ci-dessous, nous présentons la question posée par l'auteur, la manière dont il développe ses hypothèses. Puis, après avoir présenté le résultat obtenu, nous en commenterons l'implication sur le plan théorique et sur le plan pratique dans le cas d'un pays comme la R.D.Congo, où la religion tend à prédominer dans toutes les sphères socioéconomiques, voire politiques.

#### CONTEXTE DE LA QUESTION ET HYPOTHÈSE DE TRAVAIL :

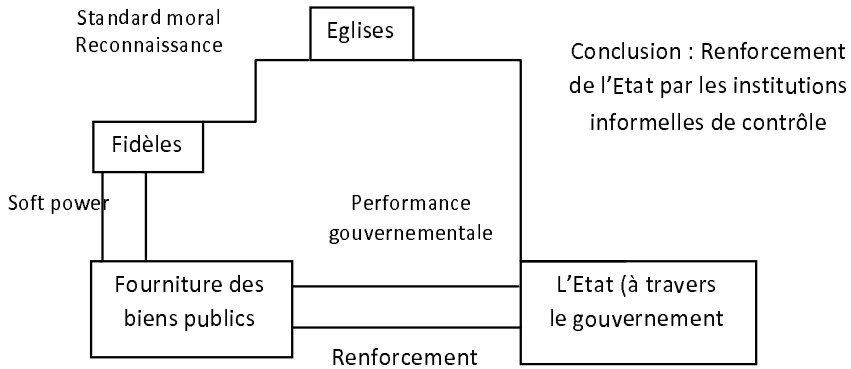
La fourniture des biens/services publics est une partie essentielle de la mesure de la performance gouvernementale<sup>2</sup>. Tout citoyen attend légitimement de son gouvernement, la construction des routes, la fourniture d'eau potable, la défense nationale, l'éducation, les soins de santé... Politiquement parlant, la manière dont les Etats organisent la fourniture des biens publics a des ramifications pour le développement des institutions et la légitimité de ces Etats.

Il peut exister des différences dans les niveaux de fourniture des biens publics entre Etats, ou au sein d'un même Etat, entre les régions, les provinces,... D'où les questions suivantes :

Comment peut-on justifier qu'il y ait des différences dramatiques entre deux régions toutes proches, en matière de

1. L'auteur soutient d'ailleurs : "Since only effective provision of public goods and services can legitimize a state's existence, states that extract resources from their populations without providing adequate services in return must resort to rule by force, and even then, find it difficult to construct stable institutions".

2. PUTMAN, Robert D. (1993) et WIDNER, Jennifer (1995) proposent une discussion plus large sur d'autres dimensions de la performance gouvernementale.



performance gouvernementale dans la fourniture des biens publics?

L'auteur considère deux régions ayant presque le même niveau de pauvreté, et où les institutions démocratiques et bureaucratiques de contrôle sont faibles. L'une d'elles (Li Settlement) arrive à financer ses infrastructures d'intérêt public tandis que l'autre (High Mountains) n'y arrive pas.

Deux autres régions ayant le même niveau de richesse sont considérées : Si elles ont toutes deux des institutions démocratiques et bureaucratiques bien établies, c'est seulement dans l'une d'entre elles que les autorités politiques fournissent consciencieusement les services publics.

D'où une question importante : Qu'est-ce qui pousse les autorités des régions les plus performantes à agir de manière plus responsable en l'absence de toute menace, qu'elle soit liée aux élections ou à la sanction de la part de la hiérarchie ? De manière plus générale, qu'est-ce qui pousserait un dirigeant politique non soumis au contrôle démocratique ou bureaucratique à fournir des services publics performants?

L'auteur situe la réponse à ces questions dans la reconnaissance que les hommes/femmes politiques des villages étudiés sont soumis à des règles informelles et des normes qui ne sont ni codifiées ni prévues par l'Etat ; mais qui sont établies par des groupes sociaux et encrées dans les convictions des communautés où les hommes/femmes politiques sont membres. Selon elle, lorsque les fonctionnaires sont fidèles aux réseaux sociaux de leurs communautés, ils peuvent se sentir obligés de fournir des biens/services publics si c'est cela que leurs églises, temples, ethnies, ou autre groupe communautaire attendent *explicitement d'eux*, et s'ils savent que leurs confrères/consœurs peuvent utiliser les normes et réseaux du groupe pour les sanctionner.

#### GROUPES SOLIDAIRES, CONTRÔLE INFORMEL ET PERFORMANCE GOUVERNEMENTALE EN CHINE

L'auteur démontre que dans les systèmes autoritaires et de transition tels que la Chine, où l'Etat a des difficultés

de superviser les fonctionnaires locaux et où l'impact des mécanismes démocratiques de contrôle (élections) est faible, la performance gouvernementale et la fourniture des biens publics peuvent toujours être assurées lorsque les membres des gouvernements sont engagés dans ce que Tsai appelle « groupes solidaires » ou « *solidary groups*<sup>1</sup> ». Ceux-ci sont fondés, non seulement sur l'intérêt partagé, mais aussi sur des obligations morales partagées. Ainsi, même s'ils ne craignent aucune sanction – élections ou hiérarchie – ils peuvent être tellement liés par les obligations et les normes d'une communauté qu'ils chercheront à réaliser l'intérêt communautaire au nom du groupe.

Lorsque les autorités publiques participent à ces types de groupes qui sont ouverts à tous dans les circonscriptions placées sous leur autorité – lorsque la structure sociale s'ajuste à la structure de l'Etat et que les frontières sociales s'enchèventrent avec les frontières politiques – les normes et obligations sociales peuvent renforcer, voire se substituer aux obligations et responsabilités qui sont supposées être établies par l'Etat à l'égard de ses fonctionnaires et des citoyens. En l'absence de toute incitation des autorités par les élections, d'audit gouvernemental, ou d'autres institutions formelles pour réaliser l'intérêt public, les normes et obligations établies par les groupes solidaires peuvent agir comme des institutions informelles de contrôle et de gouvernance. Ces institutions peu-

1. Groupes d'individus partageant un ensemble de standards éthiques et d'obligations morales, et engagés dans la réalisation d'activités similaires, forts de leurs convictions. Les groupes religieux, philanthropiques, philosophiques, ... en sont des bons exemples. L'auteur distingue toutefois ces groupes des clubs d'amis (tels que les motards, league de bowling, ...).

vent être définies comme l'ensemble des normes et règles non officielles et non formellement établies pour assurer le contrôle des fonctionnaires dans la fourniture des biens public, mais qui, nonobstant, le font.

Le modèle du contrôle informel des membres des gouvernements, tel que présenté ici, est donc simple et se décrit comme suit :

*“Even when formal accountability is weak, solidary groups can offer moral standing as an incentive to officials for performing well and providing public goods and services responsibly. Within solidary groups, members who are seen to meet or exceed the group's moral obligations and ethical standards will be thought of and publicly praised as good people. Being thought of as a particularly good person can be very useful for accomplishing a variety of political, social, and economic objectives (...).”*

L'auteur considère ici que pour les hommes politiques, disposer d'un standard moral élevé peut être considéré comme une source de « *soft power* ». Ce pouvoir est conféré par les groupes solidaires à travers notamment l'organisation d'activités publiques et d'autres opportunités où les personnes concernées peuvent démontrer et publier leurs hauts-faits en relation avec les mandats politiques dont ils disposent. Ils seront alors vus comme des « honnêtes gens ».

Sur le plan épistémologique, l'argument théorique développé par Lily TSAI va au-delà du seul cas de la gouvernance locale en Chine. Il attire en fait l'attention sur les interactions entre les institutions informelles et formelles, les structures sociales et étatiques, ainsi qu'entre le social et le politique, dans le but d'améliorer la connaissance sur la performance gouvernementale et la

fourniture des biens publics dans divers espaces géographiques. Concrètement, l'auteur nous apprend que l'amélioration de la performance d'un gouvernement n'est pas seulement une question de réformes d'institutions formelles. Elle implique l'évaluation des institutions informelles existantes et la compréhension de leur complémentarité ou leur conflictualité. Certaines précisions conceptuelles méritent néanmoins d'être apportées par rapport au point de vue de l'auteur.

Quelques précisions conceptuelles :

Avant de conclure cette recension, il est important de relever qu'il subsiste des questions théoriques posées par l'analyse de l'auteur et ses conclusions.

La première question est d'ordre conceptuel ; elle est liée au sens même du concept de base de l'étude de Lily L. TSAI, à savoir le « groupe solidaire » (« solidary group »). Qu'est-ce qu'il comprend et qu'est-ce qu'il ne comprend pas ? La tendance de l'auteur à le définir par opposition à l'Etat ne résiste pas à l'approche de certains auteurs, philosophes particulièrement, comme J. Rawls, dans « Political Liberalism » et surtout dans « Theory of Justice », qui analysent l'Etat comme le groupe ou cadre de solidarité par excellence. Cette conviction était d'ailleurs tellement encrée dans Rawls qu'elle l'a, pour longtemps, empêché d'étendre sa théorie de la justice au-delà de la barrière de solidarité que constitue(nt) (les frontières de) l'Etat-nation. Sa conversion tardive à le faire pratiquement à la fin de sa vie dans « The Law of Peoples » fait que nombreux auteurs n'hésitent pas aujourd'hui de diviser la personnalité de Rawls en Rawls I et Rawls II pour démarquer les deux précédentes œuvres de la dernière.

Deuxièmement, nous admettons que l'impact qu'un groupe de solidarité peut avoir sur ses membres, notamment en termes d'aiguïsement du sens de responsabilité, d'éducation aux valeurs morales,... est indéniable et que les réalisations auxquelles il peut conduire sont parfois formidables, spectaculaires. Il serait néanmoins très court d'accorder à ce groupe solidaire (la paternité de) la création de la motivation profonde qui préside à ces réalisations, peu importe qu'elles aient lieu dans le cadre d'un groupe solidaire ou par un membre d'un tel groupe.

Pour ce qui est, par exemple, des régions défavorisées, des « oubliés du gouvernement », un sursaut peut naître parmi ses habitants de se prendre en charge. Cette dynamique locale peut conduire à mettre en place un groupe de solidarité comme cadre de canalisation des aspirations qui lui sont antérieures et qui sont la condition de son érection et de son maintien, la ligne de jauge de son action et la raison de (continuer à) s'y affilier ; bref, ces aspirations sont la raison d'être du groupe. Le groupe n'aura donc pas créé en ses membres (tout au moins originaires) cette prise de conscience ou ce souci de bien faire, lesquels peuvent se réaliser avec ou sans le groupe de solidarité. Le groupe de solidarité se trouvera alors régi par le principe de finalité, lequel par ailleurs vaut pour toute institution, dont l'Etat si l'on tient à maintenir la distinction entre ce dernier et groupe de solidarité -.

Troisièmement, mentionnons qu'il est difficile de décider si des bonnes actions réalisées par un individu ou un groupe d'individus appartenant à un groupe solidaire le sont par le fait de cette appartenance, laquelle du reste

peut n'être qu'une coïncidence hasardeuse. Des questions de prestige ou d'attraction de la reconnaissance sociale vers soi peuvent être par exemple plus déterminantes si bien que l'invocation du groupe de solidarité ou l'inscription des actions dans ce groupe puissent viser à faire de ce dernier une caisse de résonance de cet intérêt individuel.

Enfin une question difficile à trancher et qui met en doute l'optimisme pour l'action des groupes solidaires concerne l'hypothèse adverse et non moins courante où l'on rencontre des faiseurs de leçons de morale et leurs ouailles entraînés de se comporter en fossoyeurs de leurs propres sociétés : où faut-il dans ce cas placer le déficit de moralité ? Est-ce au niveau de la connaissance, au niveau de la conviction ? Ou faut-il jeter ce fait sur le compte de la faiblesse de la nature humaine ?

#### CONCLUSION ET QUELQUES QUESTIONS SOULEVÉES PAR L'OUVRAGE DE LILY L. TSAI

L'ouvrage montre que la richesse d'un pays (région...) ou sa croissance économique, n'expliquent pas toujours que les autorités locales fournissent des biens/services aussi importants que l'éducation, la santé, les routes... Le niveau de démocratie non plus, surtout lorsqu'en plus on postule que la menace que les élus peuvent encourir en ne fournissant pas les biens publics (non-réélection) peut être moindre par rapport aux anticipations qu'ils peuvent faire sur leurs revenus en-dehors de la sphère politique. Le contrôle bureaucratique non plus ne s'est pas révélé statistiquement significatif dans l'explication des différences dans

la fourniture des biens publics. Dans un contexte où tous ces facteurs seraient absents ou non significatifs, le livre de Lily Tsai montre – à partir du cas de 4 régions chinoises – que les institutions informelles de contrôle (de bonne gouvernance) peuvent jouer un rôle majeur. Elle trouve en effet que les autorités politiques, sans être soumises au contrôle démocratique ou bureaucratique, peuvent quand même fournir un niveau élevé de biens publics, en contrepartie d'un pouvoir moral qu'ils pourraient obtenir lorsqu'ils réalisent les attentes (obligations morales) du groupe en termes de fourniture des biens publics. En d'autres termes, le cas de ces contrées chinoises montre que la bonne gouvernance n'émerge pas comme une conséquence naturelle du développement économique ou institutionnel. Elle peut être le résultat des convictions personnelles, issues d'un engagement religieux ou autre.

Ces résultats, bien qu'observés dans le contexte chinois, peuvent être généralisés à des contextes similaires ; c'était d'ailleurs l'ambition de l'auteur. Il nous a donc semblé intéressant de comprendre leur applicabilité dans le contexte congolais. Pour ce faire, nous soulevons certaines questions, qui, après lecture de l'ouvrage de Lily L. Tsai, mériteraient d'être approfondies pour comprendre si la R.D.Congo pourrait un jour espérer profiter de ses milliers de croyances, à l'exemple des provinces chinoises où l'étude a été menée.

Quelles sont les normes prônées au sein des églises ou autres associations africaines/congolaises en rapport avec la gouvernance et le bien-être de la société ? En quoi ces normes sont-elles suivies au niveau individuel, et existe-t-il des sanctions au sein de ces groupes,

vis-à-vis des membres ou croyants qui sont investis des fonctions politiques mais qui ne s'acquitteraient pas de leurs obligations en tant que citoyens ? De quelle nature sont les interactions entre les églises, leurs fidèles, et l'Etat ?

Notre propos, en rapport avec cet ouvrage, est que les églises, les associations, voire certains groupes philosophiques ou philanthropiques, pourraient contribuer

à l'amélioration du niveau de fourniture des biens publics (et donc du développement), non pas (seulement) en produisant directement ces biens à la place de l'Etat (comme c'est le cas actuellement), mais (surtout) en travaillant sur les types de convictions qu'elles inculquent à leurs membres, de sorte que ces derniers puissent briller à l'aune de ces convictions dans leur travail quotidien. ¶

