

Gouvernance et développement dans les pays du Maghreb: approche et perspectives

Note de la Banque Mondiale présentée à l'occasion du
colloque organisé par le Conseil National Economique et
Social à Alger le 3 février 2007

Introduction

Cette note se veut comme une contribution au débat sur la gouvernance publique au Maghreb. Elle reprend en l'adaptant aux trois pays du Maghreb (Algérie, Maroc, Tunisie) la structure du rapport préparé par la Banque Mondiale et publié en Septembre 2003, sur une « Meilleure Gouvernance au Moyen-Orient et en Afrique du Nord », rapport qui faisait partie de la série de « Rapports sur le Développement au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. Cette série comprend aussi trois études similaires sur le commerce, l'emploi et le genre.

Contexte

Aujourd'hui les citoyens des trois pays du Maghreb sont à la croisée des chemins. Une conjoncture de facteurs domestiques, régionaux et globaux agissent de concert pour créer un climat général propice aux réformes en matière de gouvernance. Parmi ces facteurs, l'on retiendra surtout les aspirations toujours croissantes des citoyens des trois pays, dues en partie à une plus grande liberté dans la circulation de l'information – sur des questions aussi diverses que les opportunités économiques, les droits politiques et le niveau de vie. C'est dire qu'au cours des dernières années, dans ces domaines comme dans beaucoup d'autres, les citoyens de ces trois pays n'ont eu de cesse de placer la barre plus haut face à leurs gouvernements. Par ailleurs, il est évident qu'à l'heure qu'il est, les gouvernements des pays du Maghreb peinent à répondre aux demandes de ces populations de manière efficace et inclusive. Enfin, cette disparité souvent criante entre les aspirations de ces peuples et la réalité à laquelle ils font face avive le besoin et même l'urgence d'avoir une meilleure gouvernance en Algérie, au Maroc et en Tunisie.

Cette présentation suit un parcours en trois étapes: d'abord une évaluation de l'état de la gouvernance au Maghreb, suivie d'une évocation des principes universels qui sous-tendent une 'bonne gouvernance'; enfin, un menu de suggestions pour des actions concrètes qui seraient susceptibles de mener à une meilleure gouvernance.

Définition

Cependant, et avant de passer à l'évaluation, une définition rapide de la gouvernance s'impose. C'est bien plus que la démocratie, et ce n'est pas seulement à propos d'efficacité administrative ou de lutte contre la corruption. La gouvernance publique est le processus d'exercice de l'autorité au nom des citoyens; elle inclut le processus de sélection et de remplacement des responsables, et ainsi que le processus de formulation, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des politiques publiques.

Il convient ici d'insister sur un point : une bonne gouvernance est définie plus par la qualité du processus de cette gouvernance, et moins par les résultats de cette gouvernance; autrement dit, une bonne gouvernance ne garantit pas nécessairement des résultats meilleurs (comme par exemple, une croissance

économique élevée ou la diminution du taux de chômage), mais telle un garde-fou, elle agit en sorte que l'occurrence et la persistance de mauvais résultats deviennent moins probables. Les résultats, eux, sont essentiellement fonction de bonnes politiques publiques, qu'il ne faudrait pas confondre avec une bonne gouvernance, et c'est d'ailleurs la raison pour laquelle certains pays à forte croissance ne sont pas nécessairement ceux qui sont les mieux gouvernés. Par ailleurs, la bonne gouvernance requiert des institutions publiques saines, mais dépend aussi et surtout de certaines valeurs humaines universelles— que nous étayerons plus tard. C'est un concept théorique et subjectif, certes, mais qui n'en demeure pas moins mesurable par une batterie d'indicateurs de plus en plus précis et sophistiqués.

Que gagneraient les pays du Maghreb s'ils amélioraient leur gouvernance?

Une meilleure gouvernance engrangerait des dividendes à la fois en termes de croissance économique et de développement social. D'abord en terme de croissance économique. Une méthode de simulation économétrique permet, en utilisant des données historiques remontant à 1985, de se faire une idée sur la croissance que l'ensemble de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord aurait enregistré si la qualité de l'administration y avait été au même niveau que celle d'autre pays dans d'autres régions du monde. Les résultats de cette simulation parlent d'eux-mêmes : une telle situation aurait engendré une dividende de croissance de 1 pourcent par an— ce qui aurait doublé le taux de croissance par habitant de la région! En réalité, ce chiffre aurait sans doute été plus important si l'on avait également tenu compte de l'autre indicateur principal de gouvernance, qui est l'indice de responsabilisation publique.

Bonne gouvernance et croissance économique vont de pair. En effet, la bonne gouvernance réduit les probabilités de persistance des mauvaises politiques, puisque davantage de responsabilisation signifierait que les auteurs de mauvaises politiques seront tenus de rendre compte de leurs actions, et seront donc moins enclins à faire des choix de politiques arbitraires. Mais la bonne gouvernance conduit également à l'amélioration de la mise en œuvre des bonnes politiques, à travers la réduction des lourdeurs administratives et la rationalisation des décisions imprévisibles et des jugements arbitraires, et ce parce que les investisseurs, pour ne prendre l'exemple que de ces derniers, en quête d'un climat d'investissement favorable (qualité des régulations, droits de propriétés, bonnes infrastructures...), ont alors la possibilité de demander des comptes aux bureaucrates. Enfin, la bonne gouvernance favorise la croissance économique dans la mesure où elle assure au monde des affaires une prestation de services publics fiable à des prix compétitifs, ce qui constitue l'objet du prochain paragraphe.

La seconde dividende de la bonne gouvernance est directement liée au développement humain, et concerne une meilleure prestation des services publics, pour tous les usagers et pas seulement ceux du secteur privé. Les pays du Maghreb ont enregistré des résultats relativement bons dans certains services, comme la santé -- avec plus de dépenses, une meilleure efficacité et

de meilleurs résultats -- mais pas dans tant d'autres, comme l'éducation -- avec des dépenses plus faibles et une efficacité moindre – mais sont tous confrontés à des demandes croissantes de prestations de services publics de plus en plus complexes. Une bonne gouvernance en matière de prestation de services sollicite un suivi constants des prestataires de services publics (hôpitaux publics, écoles, dispensaires, etc.) par des citoyens actifs et vigilants, plus (et mieux) qu'une bureaucratie centralisée ne pourrait le faire – et c'est précisément dans ce domaine de la gouvernance que la région est le plus en retard. Ce suivi se ferait par exemple par des d'association mixtes de parents d'élèves et d'enseignants, ou des associations d'usagers de centres sociaux communaux.

Les trois pays du Maghreb ont réussi à réduire la mortalité infantile, et ont des taux de survie infantile comparables aux autres pays du monde à revenu intermédiaire inférieur. Mais ces mêmes pays réalisent de moins bons résultats dans l'élimination de l'analphabétisme, en comparaison avec les résultats prévus sur la base de leurs revenus par habitant, et sont donc moins efficaces dans cette branche des services publics. Et pour cause. L'efficacité est autant un défi de gouvernance qu'un défi technique, parce que les agences chargées de fournir les services publics ont besoin d'être contrôlées et rendues responsables de leurs actions afin de garantir l'efficacité, l'inclusivité dans la couverture et la qualité de ces services.

Les services simples et standardisés (comme les vaccinations), sont à la fois faciles à fournir et à suivre pour les agences centrales; D'autres sont de par leur nature même plus difficiles parce qu'ils doivent être adaptés selon les besoins du bénéficiaire et requièrent une personnalisation et un suivi plus grands au moment de leur livraison (comme l'enseignement primaire). Les mécanismes de contrôle administratif et la responsabilisation sont moins efficaces avec ces services publics plus complexes.

Principes qui étayent la bonne gouvernance.

La bonne gouvernance repose sur deux valeurs humaines élémentaires, reconnues et célébrées de par le monde : l'inclusivité et la responsabilisation. La bonne gouvernance est en effet celle qui traite tous les citoyens de manière égale et permet aux citoyens de demander des comptes aux gouvernements. Ces valeurs sont toutes les deux consacrées par presque toutes les constitutions dans la région.

L'inclusivité repose sur la notion d'égalité des chances, consacrée par presque toutes les constitutions dans la région, et qui peut être définie en gros en termes d'égalité des opportunités de participation égale au processus de gouvernance et de traitement égal par le gouvernement. La corruption et la capture de l'état par des intérêts privés sapent l'inclusivité, par exemple lorsque certains importateurs obtiennent un traitement préférentiel auprès des services des douanes, ou bien lorsque certaines personnes doivent faire la queue devant les hôpitaux publics et d'autres pas.

La responsabilisation, elle, repose sur la notion de délégation par le peuple du pouvoir qui est en lui à des représentants élus, en bref sur la souveraineté du peuple. Cette dernière est profondément ancrée dans la tradition et consacrée par toutes les constitutions des pays du Maghreb. Cela signifie que ceux qui agissent au nom du peuple se doivent de rendre comptes au peuple pour leurs actions. Ils seront ainsi récompensés si leurs actions aboutissent à de bons résultats, et sanctionnés dans le cas contraire.

La responsabilisation dépend à son tour de deux mécanismes de gouvernance :

1) La transparence, qui se traduit en pratique par l'accès à l'information, et qui permet à tous les citoyens d'être informés et de débattre des actions des responsables et des politiques publiques.

2) La contestabilité, qui permet aux citoyens de choisir ceux qui les représentent, ainsi que de choisir entre des politiques et des prestataires de services. Cela signifie des élections régulières, des sanctions administratives contre les officiels contrevenants et corrompus, et une compétition pour le choix des prestataires de services publics (ex. la téléphonie mobile ou les soins de santé).

Les mécanismes de responsabilisation sont cependant d'autant plus complexes que cette dernière agit à travers plusieurs canaux. Examinons trois d'entre eux de plus près :

La responsabilisation interne est faite des contrôles institutionnels et administratifs croisés au sein du gouvernement (séparation des pouvoirs, mécanismes de supervision administrative). Parmi les exemples d'une bonne responsabilisation interne, citons:

- La séparation et indépendance des trois pouvoirs législatif, judiciaire, et exécutif;
- La supervision par les Ministères des Finances de la gestion budgétaire des agences;
- Les mécanismes de motivation et de sanction au sein de la fonction publique pour s'assurer que les agents publics agissent de manière responsable et dans l'intérêt du public.

La responsabilisation externe est exercée par le peuple à l'égard de ceux qui gouvernent, et à deux niveaux :

- La première forme de responsabilisation externe est lorsque les usagers des services publics agissent directement sur les agences publiques – par d'associations de parents/enseignants comme dans au moins un village marocain, ou du médiateur de la République en Tunisie.
- La deuxième forme de responsabilisation externe est lorsque les citoyens et les organisations de la société civile demandent des comptes aux officiels – à travers des élections ou à travers des

enquêtes et des reportages qui peuvent être diffusés dans les médias.

On peut donc parler d'une bonne gouvernance lorsque les trois canaux de l'inclusivité, de la responsabilisation interne et de la responsabilisation externe sont solides.

Vers un programme en cinq points pour améliorer la gouvernance au dans les pays du Maghreb

Les deux valeurs universelles de la responsabilisation (interne ou externe) et de l'inclusivité peuvent déboucher sur un menu de programmes à cinq volets lui-même susceptible d'aboutir à une amélioration de la gouvernance dans les trois pays du Maghreb. Ceci n'est pas une recette miracle, ni un modèle prédéfini ou même une feuille de route— mais simplement une manière de proposer une structure au débat. Il n'y a pas non plus de priorités à proprement parler -- bien au contraire, un progrès simultané dans les cinq volets est nécessaire pour consolider la gouvernance.

Les cinq volets sont interconnectés. L'inclusivité est un ingrédient indispensable dans l'amélioration de la responsabilisation, notamment la responsabilisation externe. Les mécanismes de responsabilisation interne et externe ne se s'entrechoquent pas mais se renforcent mutuellement. Il convient de souligner ici que tout programme devrait être adapté à la situation particulière de chaque pays. Examinons et illustrons chacun des volets avec des réformes déjà adoptées par les différents pays du Maghreb.

Le premier volet consiste en des mesures pour élargir l'inclusivité, comme par exemple la création en Algérie du Conseil National Economique et Social (CNES). Celui-ci regroupe diverses composantes de la société algérienne, et a pour mission de débattre des politiques économiques et sociales du gouvernement et d'évaluer sa performance dans un certain nombre de domaines. Ses rapports annuels sont souvent publiés par la presse nationale qui se fait l'écho des critiques constructives et bien étayées que cette instance adresse au gouvernement.

Mais l'inclusivité peut prendre aussi une dimension sociale, comme l'adoption de l'Amazigh comme seconde langue officielle en Algérie en 2001, une reconnaissance de l'héritage culturel et linguistique des Berbères ayant pour objectif de mieux les inclure dans le dialogue national. Au Maroc, les réformes du code de statut personnel et du code des associations s'inscrivent également dans cette lignée.

L'élargissement de l'inclusivité dépend de l'existence de mécanismes de responsabilisation externe et interne solides. La responsabilisation externe implique les citoyens et le gouvernement. La responsabilisation interne est synonyme de responsabilisation administrative, impliquant des contrôles

gouvernementaux croisés. Pour chaque type de responsabilisation, on peut identifier des actions aux niveaux national et local de l'administration.

Le second volet vise à consolider la responsabilisation externe à travers des actions au niveau national, comme la création par exemple du poste de médiateur de la république en Algérie en mars 1996 pour recevoir les doléances des citoyens et en faire un rapport annuel adressé au président de la République. La plupart des plaintes concernaient le manque de réactivité dans la bureaucratie et le manque d'accès aux services publics de base. Bien que cette fonction du médiateur de la République y ait été abolie en 1999, l'Algérie a mis en place dès 2001 une Commission Nationale pour la Promotion et la Protection des Droits de l'Homme pour servir de médiateur entre l'administration et les citoyens. En Tunisie, des réformes visant à consolider la responsabilisation externe et améliorer la relation entre le citoyen et le gouvernement ont été mises en place, dont l'Equipe du citoyen superviseur, le Bureau des relations avec le citoyen, et le médiateur administratif, une instance qui a été également reproduite au niveau local. Au Maroc, la création d'un fond social spécial qui collabore directement avec les organisations de la société civile, dans le cadre du plan quinquennal 2000-2004, entre également dans cette catégorie d'actions.

Le troisième volet vise à consolider la responsabilisation externe au niveau local.

Le quatrième volet vise à consolider la responsabilisation interne à travers le renforcement des capacités pour améliorer les contrôles croisés (*checks and balances*). Parmi les réformes déjà mises en œuvre dans cette direction, l'on citera l'adoption de la loi sur l'Audiovisuel au Maroc, et la création de la Haute Instance des Médias, qui mirent fin au monopole étatique sur la radio et la télévision; mais aussi la création d'une commission électorale par le gouvernement marocain, qui a eu pour but de retirer au ministère de l'intérieur certaines de ses prérogatives relatives à la contrôle des élections.

Finalement, la cinquième voie vise à consolider la responsabilisation interne à travers des mesures pour améliorer la performance administrative. Citons parmi ces dernières la mise en place en Algérie d'un réseau d'inspecteurs qui contrôlent la qualité et le fonctionnement des prestations des services publics.