

RAPPORT SUR LE DÉVELOPPEMENT AU
MOYEN-ORIENT EN AFRIQUE DU NORD.

Vers une meilleure
gouvernance au
Moyen-Orient et en
Afrique du Nord.

Améliorer l'inclusivité et la
responsabilisation.



LA BANQUE MONDIALE
Washington, D.C.

© 2003 La Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement / La Banque Mondiale
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Telephone: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org
E-mail: feedback@worldbank.org

Tous droits réservés.

Cette brochure reproduit le résumé du rapport de la Banque Mondiale *Vers une Meilleure Gouvernance au Moyen-Orient et en Afrique du Nord: Améliorer l'Inclusivité et la Responsabilisation* paru en Septembre 2003.

La version complète du rapport contient quatre chapitres, en plus d'un Cadre pour l'analyse de la bonne gouvernance qui offre une structure conceptuelle pour la discussion et la mesure de la qualité de la gouvernance. Le Chapitre 1 analyse les dimensions quantitatives et qualitatives du fossé de la gouvernance au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. Le Chapitre 2 traite d'une Meilleure gouvernance pour le développement économique, alors que le Chapitre 3 traite d'une Meilleure gouvernance pour le développement social. Enfin, le Chapitre 4 propose cinq avenues pour une Meilleure gouvernance dans la région. Le livre inclut également des données statistiques détaillées par pays, ainsi qu'une liste exhaustive des références bibliographiques sur la gouvernance, particulièrement au Moyen-Orient et en Afrique du Nord.

Le livre complet est en vente en anglais, en français et en arabe sur l'adresse internet: publications.worldbank.org et dans les principales librairies de la région.

Cette brochure ainsi que le livre sont le produit des employés de la Banque Mondiale. Les résultats, interprétations et conclusions exprimées ici ne reflètent pas nécessairement les vues du Conseil des Directeurs Exécutifs de la Banque Mondiale ni des gouvernements qu'ils représentent. La Banque Mondiale ne garantit pas l'exactitude des données incluses dans cet ouvrage.

Résumé



Développer la Gouvernance dans la région MENA

La plupart des gouvernements et des individus ont une aspiration commune au développement national, sous ses différentes interprétations. Le développement est souvent défini en termes économiques, comme étant l'augmentation du bien-être matériel à travers un emploi garanti et un revenu pour tous ceux qui le désirent. En revanche, comme le sait tout individu dont les enfants sont scolarisés dans des écoles de qualité médiocre, qui n'a pas accès à l'eau potable ou que menace la violence, le développement concerne aussi et surtout l'accès à des services sociaux adéquats. Le développement est en fin de compte un développement humain – la qualité de vie matérielle, avec des choix et opportunités plus vastes afin que les individus réalisent leur potentiel, en plus de la garantie de ces qualités intangibles qui caractérisent les sociétés les plus développées, à savoir l'égalité de traitement, la liberté de choisir et l'opportunité de participer au processus par lequel ils sont gouvernés. Presque toutes les constitutions des pays de la région du Moyen Orient et de l'Afrique du Nord (MENA) consacrent ces valeurs du développement, et la gouvernance publique demeure l'un des mécanismes qui garantissent ces valeurs pour le compte de la population.

De l'obtention d'un permis de conduire à Casablanca au vote aux élections municipales à Beyrouth, les relations de gouvernance publique dans la région MENA, comme ailleurs, se manifestent dans presque toutes les situations dans lesquelles les individus et les groupes interagissent avec le gouvernement. Le défi pour les gouvernements et les individus de la région est donc de développer les interactions fluides et productives et d'éliminer celles qui sont frustrantes et inefficaces, et ce dans le souci d'évoluer vers une "bonne" gouvernance. Si la gouvernance publique est l'exercice de l'autorité au nom de la population, alors la bonne gouvernance est l'exercice cette même autorité de manière à respecter l'intégrité, les droits et les besoins de tous au sein d'un état.

Les relations de bonne gouvernance peuvent être analysés dans un cadre, basé sur deux valeurs universelles particulièrement pertinentes pour la région MENA: l'inclusivité et responsabilisation. La première valeur est en rapport avec la notion d'égalité, consacrée par presque toutes les constitutions de la région. L'égalité, traduite dans en termes de gouver-

nance, signifie que tous ceux concernés par le processus de la gouvernance et qui veulent y participer peuvent le faire sur un même pied d'égalité pour tous. En bref, la gouvernance est inclusive et non exclusive. La gouvernance inclusive possède des mécanismes pour définir et protéger les droits élémentaires de tous les individus, et propose des remèdes et des recours, garantis par les règles de droit. Ces droits élémentaires comprennent l'équité et la tolérance entre individus, et la protection de ces droits est une indication de bonne gouvernance. Les droits incluent également la façon dont les gouvernements traitent leurs citoyens. La bonne gouvernance signifie ici que ces derniers sont considérés égaux devant la loi sans discrimination aucune et que des opportunités égales leurs sont assurées pour avoir accès aux services offerts par les gouvernements.

La deuxième valeur, la responsabilisation, ou l'obligation de rendre des comptes, est induite de la notion de représentation, une notion aussi ancienne que les premiers califes. La représentation, en termes de gouvernance, veut dire que ceux qui ont été choisis pour agir au nom du peuple doivent rendre compte de leurs échecs devant ce dernier, de même qu'ils doivent être loués pour leurs réussites. Cette responsabilisation est basée sur le savoir et l'information, et donc sur la transparence des mécanismes de gouvernance. Elle est également basée sur les mesures incitatives qui encouragent ceux qui agissent au nom des individus (les responsables du gouvernement) à agir de manière loyale, efficace et honnête. De telles motivations proviennent de la contestabilité dans la sélection des fonctionnaires publics et des hommes politiques, ainsi que de la promotion d'une éthique du service public qui pousserait les responsables à agir pour l'intérêt public.

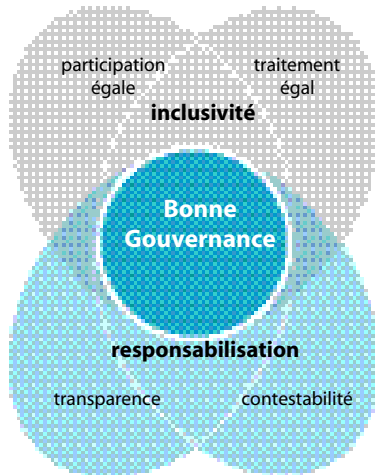
La responsabilisation peut être à la fois externe et interne. Il est question de responsabilisation externe lorsque les individus eux-mêmes demandent des comptes au gouvernement, comme lorsque les habitants d'un village choisissent leur conseiller municipal. Toutefois, cela comprend également les instances où les bénéficiaires des services publiques (tels que les parents d'élèves) tiennent le prestataire de service (l'instituteur ou le directeur d'école) pour responsable direct. On parle de responsabilisation interne lorsque, dans le souci de protéger l'intérêt public, le gouvernement institue des systèmes et motivations divers pour contrôler le comportement des différentes agences au sein du gouvernement, comme la séparation des pouvoirs et la mise en place de contrôles croisés indépendants. Ensemble, inclusivité et la responsabilisation font fleurir la bonne gouvernance (figure O.1).

L'une des manifestations particulières les plus courantes de la mauvaise gouvernance est la corruption, qui se traduit par le favoritisme, le népotisme ou les pots-de-vin. En reniant le droit au traitement équitable, la corruption renie l'inclusivité; elle découle d'une absence de responsabilisation, interne ou externe. Ainsi, il s'agit d'un symptôme de mauvaise gouvernance, même l'élimination de la corruption ne garantit pas, à elle seule, la bonne gouvernance.

La thèse avancée dans ce livre est que le développement - économique, social et humain - dans la région MENA est handicapé par les faiblesses dans la qualité de la gouvernance publique, un domaine dans lequel la région reste en retard par rapport au reste du monde. Un groupe important d'érudits Arabes

FIGURE O.1

Responsabilisation



L'inclusivité signifie que tous ceux concernés par le processus de la gouvernance et qui veulent y participer – qu'il s'agisse d'hommes ou de femmes, de riches ou de pauvres, de ruraux ou d'urbains – peuvent le faire sur une base égale, que ce soit en votant, en contribuant aux consultations ou en contrôlant les agences locales de services publics.

L'inclusivité signifie également que les gouvernements traitent tous les individus de manière égale, qu'ils protègent les droits de chacun avec une ardeur égale, que l'exclusion et la discrimination sont absentes de la prestation des services publics par les gouvernements, et que chacun possède les mêmes droits de recours à la justice en cas de discrimination par les fonctionnaires publics.

La responsabilisation est basée sur l'idée que les individus ont le droit de tenir leur gouvernement pour responsable de la manière dont il fait usage de l'autorité de l'Etat et des ressources du peuple.

La responsabilisation requiert la transparence ou l'accès complet à l'information— les individus doivent connaître la manière dont fonctionne leur gouvernement pour pouvoir lui demander des comptes, et les gouvernements doivent permettre l'accès à une telle information.

La responsabilisation requiert également la contestabilité—être en mesure de choisir parmi des entités politiques et économiques alternatives, le critère du choix étant leur performance. Cela implique également le recours à la justice lorsque les actions du gouvernement enfreignent les droits élémentaires, en particulier ceux relatifs à la participation, ou encore s'ils bafouent les règles du droit.

qui a participé à l'élaboration du Rapport sur le Développement Humain Arabe pour 2002 a décrit «le manque de liberté qui mine le développement humain et qui représente l'une des manifestations les plus douloureuses du retard accumulé en matière de développement politique» dans la région (UNDP 2002a, p. 2).

La gouvernance est généralement plus faible dans la région MENA que dans le reste du monde - qualitativement...

Dans la région MENA, les gouvernements ont particulièrement œuvré pour fournir une grande variété de biens publics à tous, avec quelques augmentations surprenantes dans la couverture à leur actif (Le Liban a augmenté son taux de vaccination infantile, qui était quasiment nul, à plus de 90 % en près de dix ans. La Tunisie a doublé le nombre de ses lignes téléphoniques en près de dix ans aussi). Bien que la région comprenne certains des pays les plus affectés par la sécheresse, elle dispose de l'un des meilleurs niveaux d'accès à l'eau pour ses populations.

Mais au-delà de ces gains, des faiblesses persistent au niveau de l'inclusivité. Les pressions d'une population en croissance rapide, l'urbanisation accrue et la complexité croissante des services publics modernes entravent la couverture de plusieurs services publics. Bien que les raisons de la faible inclusivité soient souvent attribuées aux inégalités entre les genres dans la région, d'autres groupes en souffrent également. L'inclusivité est faible partout où les populations rurales ont moins de services publics, laissant ainsi dans son sillage l'un des taux d'analphabétisme les plus élevés parmi les pays à revenus moyens.

L'inclusivité est faible aussi lorsque le gouvernement contrôle le déroulement des élections de manière effective, comme c'est le cas pour la plupart des élections nationales. Et elle est également faible partout où le népotisme, les affinités tribales, le favoritisme ou l'argent déterminent qui bénéficie des services publics et qui en est privé, mais aussi qui a accès aux opportunités d'affaires lucratives et qui en est exclu.

Ainsi, il existe un retard social vaste et persistant entre les pays de la région et ceux avec lesquels ils sont en compétition. La mortalité infantile dans la République Arabe d'Égypte était toujours de 69 ‰ en 1999, bien plus élevée que les 42 ‰ de l'Indonésie, un pays qui ne dispose que de la moitié du revenu par habitant de l'Égypte. Seuls les Emirats Arabes Unis, l'un des pays les plus riches de la région, connaissent un taux de 8 ‰, correspondant à celui de la Hongrie et la Malaisie. Au Maroc, près de 2 hommes sur 5 et plus de 3 femmes sur 5 sont analphabètes, ce qui est comparable aux pays les plus pauvres comme le Mozambique ou le Pakistan. Assurer un traitement équitable est un défi mondial, et ce défi n'en devient que plus important lorsque les canaux pour la responsabilisation, le recours et les possibilités de réparation sont rares.

Qu'en est-il de la responsabilisation – et la transparence et la contestabilité dont elle qui en dépend? Il y a des lueurs d'une plus grande transparence dans certains pays. La République Islamique d'Iran publie la totalité de son budget national et transmet ses débats parlementaires à la télévision, comme cela est le cas pour d'autres pays de la région. Les médias contribuent au débat public relatif à l'obligation du gouvernement de rendre des comptes dans certains pays comme la République Islamique d'Iran et l'Algérie, et ils se font particulièrement vocaux au Liban. Les chaînes de télévision par satellite permettent à l'information de traverser des frontières qui étaient, auparavant, impénétrables.

Mais en général, les pays de la région MENA présentent un modèle de transparence limité et hésitant, et ce n'est pas un hasard si cette région est celle qui possède le moins de données empiriques sur la qualité de la gouvernance. Aucun pays ne garantit aux citoyens le droit d'accès à l'information relative au gouvernement, et certains vont même jusqu'à réprimer activement ce droit. En Égypte, le budget détaillé du gouvernement n'est ni publié dans sa totalité, ni discuté en dehors du parlement. La liberté de la presse est précautionneusement contrôlée et circonscrite dans la plupart des pays et dans certains pays, elle est même ponctuellement bafouée par le harcèlement ou l'arrestation de journalistes, refroidissant ainsi le débat public. Plusieurs pays disposent de lois restreignant la liberté de la presse, l'assujettissant à des contrôles et lui imposant des amendes. La guerre contre le terrorisme, qui s'est intensifiée depuis le 11 septembre 2001, a été une excuse pour resserrer les contrôles dans plusieurs pays.

La responsabilisation nécessite – en plus de la transparence – de la contestabilité: débats, questionnement, choix et concurrence entre des représentants et des politiques alternatifs. Les parlements peuvent augmenter la responsabilisation interne. Les élections peuvent également augmenter la responsabilisation externe; au Liban et en République Islamique d'Iran (où les élections de 1999 ont amené 200.000 représentants locaux à la

sphère politique), les élections locales ont amélioré la gouvernance locale et créé un champ de démonstration pour de futurs leaders politiques nationaux. Au sein des administrations, l'allègement des pressions et politiques rigides de la fonction publique - entre autres, celle qui consistent à inclure des personnes au chômage sur les listes des salariés et à accorder des emplois sur la base des connexions personnelles - ne fera qu'améliorer la responsabilisation à travers la compétition pour les nominations et les promotions bureaucratiques.

Dans la majorité des pays de la région MENA, les mécanismes de responsabilisation interne au sein de l'administration publique sont généralement comparables à ceux des autres pays à revenus similaires. Mais les contrôles croisés internes entre les départements du gouvernement sont uniformément faibles. Pourquoi ? En raison de la concentration excessive du pouvoir dans les mains de l'exécutif — non seulement au sein des 7 monarchies, mais également dans les gouvernements dits «pluralistes» comme l'Algérie, la République Islamique d'Iran et la Tunisie. Pour ce qui est de la responsabilisation externe, la contestabilité entre les fonctionnaires publics — sous forme d'un processus régulier, équitable et compétitif de renouvellement des mandats, évitant de placer quiconque au-dessus de la loi — a été rare dans la région, particulièrement pour les leaders nationaux. Les gouvernements de la région MENA sont les plus centralisés de tous les pays en voie de développement.

... Et dans la mesure de bonne Gouvernance

La gouvernance est un concept complexe et à facettes multiples, ce qui le rend difficile à entre réduire à quelques mesures empiriques pouvant être comparées d'un pays à l'autre. De nombreux efforts dans ce sens ont déjà visé à identifier les dimensions critiques de la bonne gouvernance, de l'état de droit à la lutte contre la corruption, en passant par l'efficacité du secteur public, la liberté d'opinion et la «démocratie». La plupart de ces mesures sont basées sur des perceptions et des opinions d'experts, ce qui les rend subjectives. Le manque de données sur la qualité de la gouvernance dans la région s'ajoute à la difficulté de mesurer la gouvernance de manière empirique. Malgré cela, l'analyse adoptée dans ce livre complète l'évaluation qualitative et rend possible des comparaisons entre les pays du monde, en se basant sur des études passées et en rassemblant les données empiriques disponibles dans des indices exhaustifs relatifs à la gouvernance.

L'analyse quantitative révèle une variation dans la qualité de la gouvernance au sein de la région MENA, reflétant ainsi la diversité de la région, ce qui rend difficile toute généralisation. Mais après un examen minutieux, quelques constantes régionales solides émergent.

Pour la majorité des cas, la qualité de la gouvernance dans la région augmente avec les revenus — un modèle mondial qui a été démonté dans toutes les études sur la gouvernance. Pour ce qui est de l'Indice de la Qualité de la Gouvernance globale utilisé dans ce livre (basé sur 22 indicateurs avec des données comparables pour la majorité des pays), les pays à revenu moyen-élevé à travers le monde et dans la région MENA présentent une qualité de gouver-

nance moyenne deux fois supérieure à celle des pays à faible revenu. Toute étude sur la gouvernance doit donc tenir compte des variations de revenus.

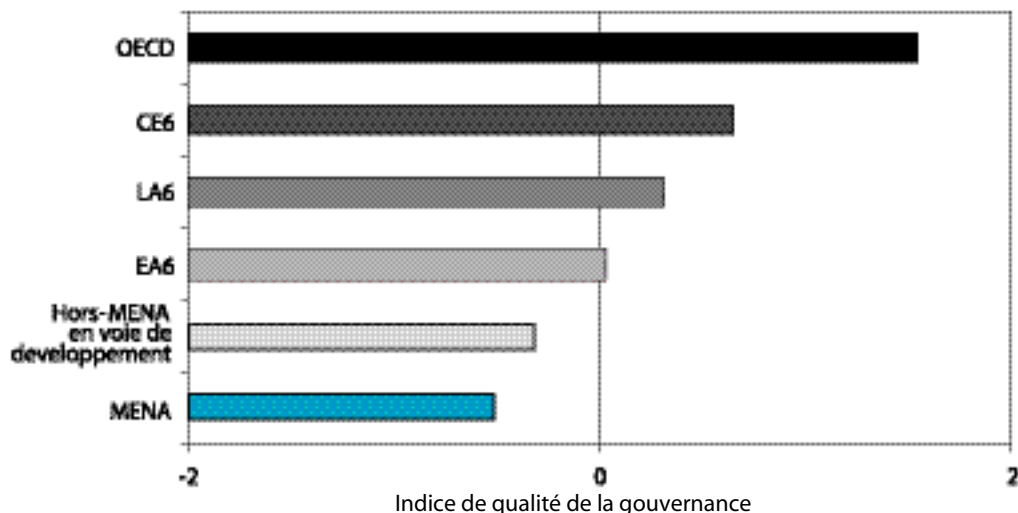
Lorsque la région MENA est comparée à des pays ayant des revenus et des caractéristiques similaires - ses principaux concurrents sur le marché mondial - elle apparaît au dernier rang de l'Indice de Qualité de Gouvernance globale (figure O.2).

Le fossé en matière de gouvernance globale comporte deux volets: un Indice de la Qualité de l'Administration dans le secteur public et un Indice de Responsabilisation Publique. Les premières mesures de l'efficacité de la bureaucratie, le respect des règles de droit, la protection des droits de propriété, le niveau de corruption, la qualité des réglementations, et les mécanismes de la responsabilisation interne. Concernant cet indice, les pays de la région MENA suivent de près leurs homologues mondiaux, se trouvant normalement à un niveau légèrement inférieur. A quelques exceptions près, les pays de la région MENA ont en moyenne une administration publique d'une qualité inférieure à ce qu'elle devrait l'être pour leurs revenus (cela signifie qu'ils sont en-dessous de la moyenne mondiale ajustée selon le revenu en figure O.3) ; ce fossé tend à s'élargir pour les pays qui ont des revenus plus élevés et dépendent des ressources pétrolières.

L'Indice de Responsabilisation Publique mesure le degré d'ouverture des institutions politiques, la participation, le respect des libertés civiles, la

FIGURE O.2

En comparaison avec d'autres régions, MENA affiche un retard évident en matière de gouvernance

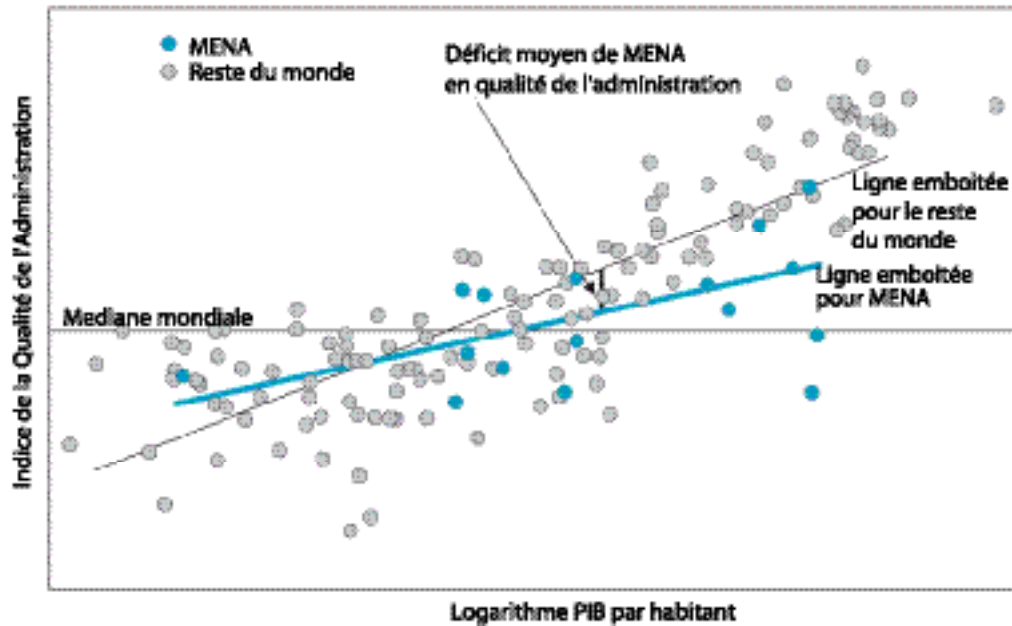


Notes: L'OCDE comprend l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Grèce, l'Islande, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, le Portugal, l'Espagne, la Suède, la Suisse, le Royaume-Uni et les Etats-Unis. Les pays de l'Europe Centrale (CE6) sont la Bulgarie, la république Tchèque, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et la République Slovaque. Les pays d'Amérique Latine (LA6) regroupent l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Mexique, la République Bolivarienne du Venezuela et l'Uruguay. Les pays de l'Asie de l'Est (EA6) sont l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour, la Thaïlande et le Vietnam. Les 15 pays de la Région Moyen-Orient et Afrique du Nord sont l'Algérie, la République Arabe d'Egypte, Bahreïn, la République Islamique d'Iran, la Jordanie, le Koweït, le Liban, le Maroc, Oman, le Qatar, la République du Yémen, l'Arabie Saoudite, la République Arabe Syrienne, la Tunisie et les Emirats Arabes Unis.

Source: Les calculs des auteurs, basés sur l'Indice de Qualité de la Gouvernance, couvrant 173 pays dans le monde.

FIGURE O.3

Pour la qualité de l'administration, le retard de la région MENA en matière de gouvernance est plus réduit et les revenus y sont pour quelque chose.



Notes: Se référer à l'Annexe B pour la mesure du retard en matière de gouvernance. Les données sont insuffisantes pas incluse Djibouti, l'Iraq, la Libye et la Cisjordanie et la Bande de Gaza.

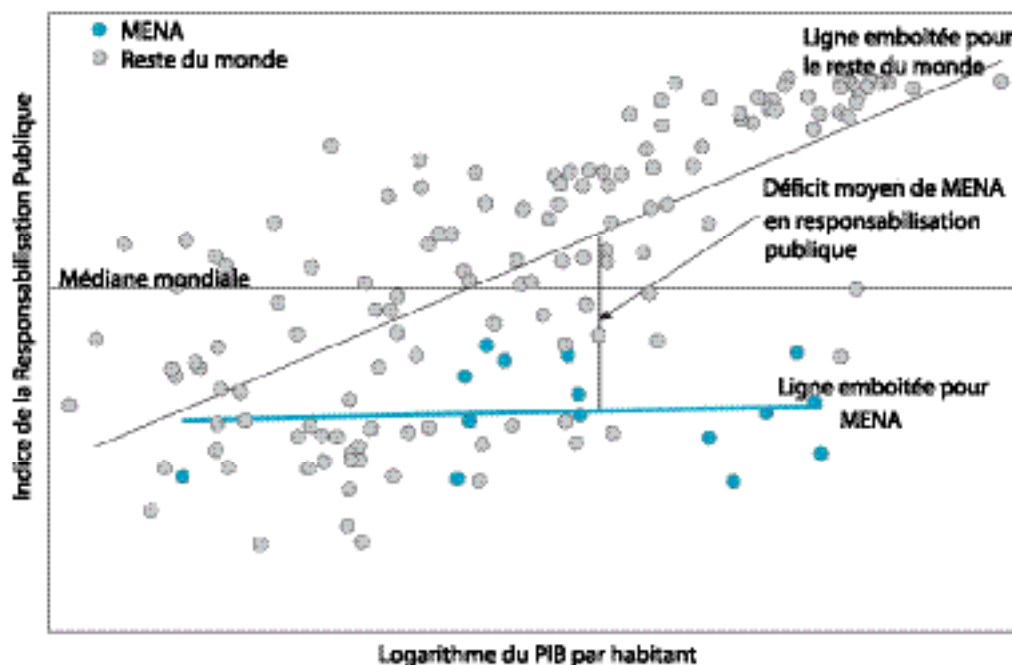
Source: Les calculs des auteurs, basés sur l'Indice de Qualité de la Gouvernance, couvrant 173 pays dans le monde.

transparence du gouvernement et la liberté de la presse. Ici, le fossé entre la région MENA et le reste du monde est très profond. Dans le reste du monde, la qualité de la responsabilisation publique augmente au fur et à mesure que les revenus augmentent ; or cela n'est pas le cas dans la région MENA (comme l'indique la ligne horizontale de MENA dans le graphique O.4). Pour certains des pays les plus riches de la région MENA, ce retard est encore plus important lorsqu'il est comparé avec des pays similaires dans le monde. Par ailleurs, aucun pays MENA n'apparaît au-dessus de la médiane mondiale pour la qualité de la responsabilisation publique, que cette dernière soit ajustée selon le revenu ou non. Sur les plans individuel et collectif, la région est en retard dans les mesures de responsabilité publique, et plus les pays sont riches, plus le fossé s'élargit.

Au sein de la région MENA, il y a une différence très nette dans la qualité de la responsabilisation publique entre les pays qui ne possèdent que très peu ou pas de pétrole ou de gaz naturel (la République Arabe d'Égypte, la Jordanie, le Liban, le Maroc et la Tunisie) et ceux qui en possèdent (Figure O.5). Cela s'explique par le fait que les revenus élevés de ces derniers pays

FIGURE O.4

Pour la responsabilisation publique, le retard de MENA en matière de gouvernance est plus important, indépendamment des revenus



Notes: Se référer à l'Annexe B pour la mesure du retard en matière de gouvernance. Les données ne suffisent pas pour inclure Djibouti, l'Iraq, la Libye et la Cisjordanie et la Bande de Gaza.

Source: Les calculs des auteurs, basés sur l'Indice de Qualité de la Gouvernance, couvrant 173 pays dans le monde.

dépendent moins d'un bon environnement pour les affaires (comme c'est le cas par exemple pour certains des pays riches de l'Asie de l'Est comme la République de Corée et Singapour) que de l'exploitation des ressources de pétrole et de gaz.

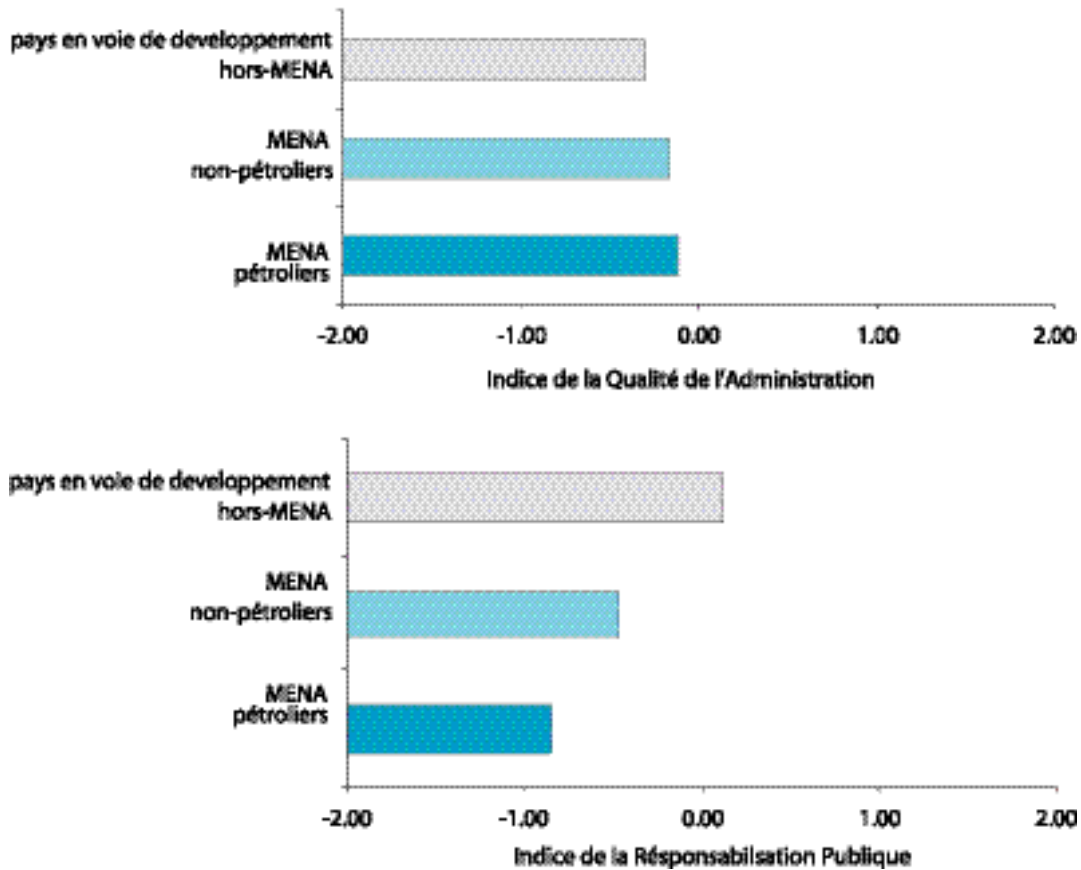
La faiblesse de la gouvernance a engendré une croissance faible dans la région MENA ...

Depuis les années 80, la moyenne annuelle de la croissance économique par habitant dans la région MENA a été de 0,9 %, un niveau inférieur à celui de l'Afrique Subsaharienne. La productivité est en chute depuis 3 décennies. Mais le facteur le plus troublant reste la volatilité de la croissance. Les augmentations de revenus ont été difficiles à maintenir et les chutes de revenus n'ont pas connu de redressement immédiat – qu'il s'agisse de pays exportateurs de pétrole ou des pays non dépendants du pétrole. Cela contraste nettement avec les pays de l'Asie de l'Est, qui ont cru plus rapidement et de façon soutenue, excepté durant la crise régionale de 1997-98.

L'origine de ce retard dans la croissance dans la région MENA est le fossé en matière de gouvernance. En effet, les simulations montrent que si MENA avait pu atteindre une qualité moyenne d'administration du secteur public

FIGURE O.5

Pour les pays pétroliers de la région MENA, le fossé en matière de responsabilité publique est encore plus large



Notes: Les pays pétroliers de MENA comprennent : l'Algérie, le Bahreïn, la République Islamique d'Iran, le Koweït, Oman, le Qatar, la République du Yémen, l'Arabie Saoudite, la République Syrienne Arabe et les Emirats Arabes Unis. Les pays non-pétroliers de MENA sont la République Arabe d'Égypte, la Jordanie, le Liban, le Maroc, et la Tunisie. Les données sont insuffisantes pour inclure Djibouti, l'Iraq, la Libye et la Cisjordanie et la Bande de Gaza.

Source: Les calculs des auteurs, basés sur l'Indice de Qualité de la Gouvernance, couvrant 173 pays dans le monde.

comparable à celle d'un groupe de pays performants de l'Asie du Sud-Est (comme l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour et la Thaïlande), ses taux de croissance auraient été plus élevés, de près d'un pour-cent par an. Le fossé de la gouvernance se reflète dans ce retard de croissance: si la région avait crû aussi rapidement que la Hongrie, la Malaisie et les autres pays performants durant ces 15 dernières années, les revenus moyens auraient été au moins deux fois supérieurs à ce qu'ils sont aujourd'hui. Deux fois! Cette insuffisance aurait même pu être plus élevée, car les calculs ne comprennent pas tous les effets de la responsabilisation publique, qui demeure beaucoup moins développée dans les pays de la région MENA que dans les pays performants auxquels ils sont comparés.

... Parce qu'une mauvaise gouvernance entrave l'environnement des affaires

De nombreux facteurs contribuent à la performance économique décevante de la région, avec une mauvaise gouvernance à l'origine de nombre d'entre eux. La gouvernance aide à déterminer la formulation et la mise en œuvre des politiques qui, à leur tour, déterminent l'existence ou non d'un environnement des affaires attrayant pour l'investissement et la production.

Les entreprises réagissent aux mesures d'encouragement, coûts et contraintes qui sont souvent résumées sous la rubrique «environnement des affaires» ou, plus étroitement, «climat de l'investissement.» Les actions du gouvernement lors de l'élaboration et la mise en œuvre des politiques influencent l'environnement des affaires et de l'investissement. De bonnes politiques – et une bonne administration des politiques sont toutes deux requises. L'une sans l'autre ne pourrait être efficace.

Pour la plupart des pays de la région MENA, l'environnement bureaucratique pour la conduite des affaires est encore très à la traîne par rapport aux pays comparables à travers le monde. Au Maroc, la moitié des entreprises consultées dans une enquête récente ont affirmé faire appel à des intermédiaires ou des employés à plein temps pour faire face à la lourdeur de la bureaucratie (Banque Mondiale 2000a). En Jordanie, un investisseur potentiel désirant immatriculer une nouvelle entreprise doit attendre trois mois, avec la moitié de cette période passée dans une seule procédure: inspection par le ministère compétent (Banque Mondiale 2003c). Augmentant le coût et le risque pour l'entreprise, de tels problèmes non seulement réduisent le volume des nouveaux investissements mais minimisent également la qualité et la rentabilité des investissements déjà en place. Ce faisant, ils freinent aussi le développement.

L'amélioration de l'inclusivité et la responsabilisation des mécanismes de la gouvernance dans la zone MENA aidera de trois manières: en réduisant le champs pour des politiques sans cesse arbitraires et déformées, en améliorant la performance bureaucratique et ainsi réduisant les incertitudes et les coûts de la conduite des affaires, et en améliorant la prestation des services publics au profit des entreprises afin qu'elles soient productives.

En premier, la bonne gouvernance ne conduit pas nécessairement à de bonnes politiques économiques, mais elle fournit les mécanismes—tel que le débat public sur l'effet des politiques gouvernementales — qui aident les pays à minimiser les distorsions persistantes de certaines politiques. En assurant la responsabilisation publique des politiciens et bureaucrates, la bonne gouvernance contribue à la mise en œuvre efficace de politiques économiques favorables à la croissance. La transparence et la contestabilité, les principes même de la responsabilisation, plus l'inclusivité dans le processus de gouvernance, sont des contrôles essentiels à l'encontre des dirigeants aussi bien que des politiques qui peuvent favoriser des entreprises moins rentables, et les incompétentes ou avides.

Deuxièmement, une meilleure gouvernance rend plus facile la création de nouvelles entreprises et l'exploitation et l'extension de celles déjà existantes. Les bureaucraties responsables et capables aident à réduire les coûts des

formalités (pour l'immatriculation, l'exploitation, et la cessation). La transparence et l'inclusivité réduisent les asymétries de l'information entre le monde des affaires et les gouvernements, et ce faisant réduisent les incertitudes et l'imprévisibilité dans l'application des règles et législations gouvernementales.

Une meilleure gouvernance accroît aussi la flexibilité des pays à réagir face aux chocs économiques —comme il a été démontré pour les pays de l'Asie du Sud-Est dans les années 90. Plus la qualité de leurs institutions était meilleure, plus vite ils purent recouvrer des effets de la crise régionale. Les mêmes modèles valent aussi pour les pays MENA qui furent moins affectés par le cycle du pétrole: leur relance économique rapide depuis la moitié des années 90 peut être associée à leur qualité institutionnelle meilleure. La leçon à tirer est que les bons mécanismes de gouvernance facilitent la gestion des sources extérieures de volatilité économique, tel que les prix du pétrole.

Troisièmement, les entreprises opèrent dans un environnement commercial qui dépend de la prestation satisfaisante, rapide et équitable de biens publics clés (tel que des routes sûres et bien entretenues) et de l'application effective et équitable des réglementations publiques nécessaires (telles que la loi sur la concurrence et la réglementation des monopoles naturels, ainsi que la politique fiscale et autres politiques similaires). Un tel environnement des affaires peut être assuré (1) par la participation plus inclusive des entreprises, des ouvriers et des consommateurs dans la formulation des priorités pour les services publics et dans le contrôle de la performance des gouvernements dans la prestation de ces services et (2) par des mécanismes de responsabilisation qui aident les fonctionnaires, administrateurs ou autres fournisseurs de ces services publics à demeurer honnêtes et efficaces. En outre, cet environnement peut être encore amélioré avec de bonnes politiques économiques et de réglementation formulées par des politiciens responsables.

De toute évidence, il est possible qu'un leadership fort puisse augmenter le bien-être économique d'un pays—comme fut le cas de Pinochet au Chili, de Lee Kuan Yew à Singapour, de Bourguiba en Tunisie, ou dans la Chine des deux dernières décennies. Ces exemples montrent que des mécanismes de responsabilisation interne forts peuvent, dans certains cas, mitiger l'absence d'une responsabilisation externe forte. Néanmoins, un leadership fort et une responsabilisation interne forte ne peuvent pas se substituer en permanence à la mauvaise gouvernance, comme démontré par le cas de l'Indonésie. La responsabilisation interne fonctionne moins bien quand les questions deviennent de plus en plus complexes et variables—parce le bien-être requiert des droits de base qui sont inhérents à la bonne gouvernance, et non uniquement au bien-être économique; parce que la voix du citoyen est requise pour assurer une distribution équitable des fruits de la croissance; et parce que les services complexes dans un monde de plus en plus globalisé ont besoin d'un flux d'information plus flexible qui est mieux assuré par la participation du citoyen. Le cas le plus pertinent ici encore est celui de la Chine où la dépendance exagérée des canaux de responsabilisation interne a conduit aux difficultés initiales à contenir l'épidémie du SARS (Syndrome Respiratoire Aigu Sévère) dès son déclenchement. En général, et à l'échelle mondiale, les exemples de leadership compétent sans

responsabilisation devant les citoyens sont extrêmement rares. Cette rareté montre que la combinaison d'un leadership éclairé avec une mauvaise gouvernance est un accident historique — dans les pays MENA tout comme dans le reste du monde, si ce n'est plus.

La mauvaise gouvernance a également réduit la qualité des biens et services publics

La prestation de services publics a constitué depuis longtemps une préoccupation majeure pour tous les gouvernements des pays MENA. Il y a eu des succès notables, à la fois dans le temps et en comparaison avec d'autres pays à revenus similaires. A Oman, le taux brut de scolarisation primaire a augmenté de 3 pour-cent dans les années 70 à 72 pour-cent en l'an 2000. Au Liban, presque aucun enfant en dessous de 12 ans n'était vacciné contre la diphtérie, la coqueluche et le tétanos en 1980—mais 93 pour-cent avaient été vaccinés en 1993. En Tunisie, il y avait moins d'une ligne téléphonique pour 10 personnes en 1990—aujourd'hui, il y a une ligne pour 5 personnes. Entre 1990 et 1999, la République Arabe d'Égypte avait construit plus de 18000 kilomètres de routes et la République du Yémen avait elle construit presque 16000 kilomètres.

Cependant, il y a des déficits considérables dans les services publics—surtout en termes de résultats—entre les pays de la région et ceux avec lesquels ils sont en concurrence. À titre illustratif, en dépit du progrès, la mortalité infantile en Égypte est restée à 69 ‰ naissances vivantes en 1999; dans beaucoup d'autres pays MENA, elle est resté au-dessus de la moyenne mondiale pour leurs groupes de revenu respectifs. Seuls les Émirats Arabes Unis, un des pays les plus riches de la région, sont comparables à la Hongrie et la Malaisie, avec un taux de 8 ‰. Au Maroc, presque deux hommes sur cinq et plus de trois femmes sur cinq sont analphabètes, ce qui place le pays sur le même palier que des pays plus pauvres, comme le Mozambique ou le Pakistan.

Pourquoi les bureaucrates égyptiens sont-ils si bons à construire des routes, mais si lents à éradiquer l'analphabétisme? Pourquoi les administrateurs libanais sont-ils si efficaces à vacciner les enfants, mais tellement inefficaces à réduire de manière drastique la mortalité infantile? Et pourquoi est-ce que la Tunisie a si bien réussi à augmenter le nombre de lignes téléphoniques, mais n'a pas été aussi efficace à généraliser l'accès à l'Internet, l'outil de l'âge de l'information d'aujourd'hui?

Clairement, la cause de ces déficits dans la prestation des services ne provient pas du manque de capacité des administrateurs de la région MENA, comme l'atteste le score - acceptable - de la région pour l'Index pour la Qualité de l'Administration. La thèse avancée par ce livre est que la faible performance des gouvernement trouve son origine dans les mauvais mécanismes de gouvernance, notamment ceux relatifs à la responsabilisation publique.

La quantité et la qualité de tout service public offert dépendent des rapports et interactions entre trois acteurs: les politiciens ou faiseurs de politiques; les fournisseurs des services, qu'ils soient des bureaucrates dans des

agences de services publics, ou des éléments du secteur privé détenteurs d'une concession de l'état; et les citoyens, comme clients bénéficiant des services et qui agissent à la fois individuellement et comme membres des entités intermédiaires de la société civile.

Les agences de services publics (tels que les écoles et cliniques publiques, mais aussi les organismes de réglementation) sont tenues de fournir les services qu'elles se sont engagé à fournir: éduquer les enfants, traiter les malades, entretenir les routes, évaluer et rassembler les taxes équitablement et diligemment et la délivrance des autorisations selon des règles appropriées. En bref, ils devraient être au service du client. Le défi pour les politiciens et les décideurs est de motiver et contrôler les organismes prestataires de services. Pour ce faire, ils doivent mettre au point des mécanismes internes de supervision et de responsabilisation qui augmentent les informations au sujet des services réellement offerts (transparence) et prévoient les conséquences pour la bonne ou la mauvaise performance (contestabilité). De plus, ils ont besoin de promouvoir une éthique du service pour le public et d'intendance des ressources publiques, qui constituent tous les deux la marque d'une organisation de prestation de services vraiment efficace.

Comment ce cadre s'applique-t-il à la situation dans la région MENA? Prenons la gestion budgétaire—un élément pivot dans tout système de fourniture de services publics. Les gouvernements de la région MENA ont typiquement mis l'accent sur une gestion budgétaire traditionnelle qui lie les budgets annuels à des plans étalés sur plusieurs années, utilise l'analyse coûts-rendements et met en place des contrôles financiers. Ils ont donné peu d'importance à l'orientation du système vers la performance, qui devrait inclure, entre autres, des dispositions comme le recrutement et la promotion basée sur le mérite des fonctionnaires chargés de l'exécution du budget, l'autonomie dont les agences à haute performance ont besoin et la compétitivité des salaires, qui sont tous indispensables dans la bonne responsabilisation interne et les systèmes de gestion de la performance.

Les politiciens et les décideurs doivent trouver le moyen de compléter de tels systèmes de responsabilisation interne avec des mécanismes de responsabilisation externe. Cela est particulièrement vrai pour les services qui font intervenir un grand nombre de transactions personnalisées, tel l'enseignement ou la délivrance de documents officiels, pour lesquelles un contrôle centralisé n'est ni pratique ni efficace. Les responsables peuvent être aidés dans cet effort par les citoyens qui traiteraient donc directement avec ces agences—des citoyens qui fourniraient un feedback sur la performance de l'agence et qui pourraient même participer activement à la gestion de l'agence. Plus simplement, le bénéficiaire du service peut fournir les meilleurs renseignements sur la qualité des services ou sur l'échec du fournisseur à satisfaire son ou ses besoins. C'est le premier canal de responsabilisation externe—des citoyens, en tant que clients, aux fournisseurs de services.

Mais que ce passe-t-il si les politiciens et les décideurs ne prennent pas leur travail de mandat et de contrôle de la fourniture de services publics au sérieux ou s'ils ne sont tout simplement pas en contact avec l'intérêt

public? Dans ces cas, les individus et les associations de citoyens ont besoin de canaux pour demander des comptes aux responsables—en partie à travers des élections disputées de manière équitable mais aussi à travers un large éventail d'autres mécanismes pour exprimer leurs besoins et leurs inquiétudes, tels que les groupes d'intérêt, les consultations officielles, la recherche indépendante et les médias. C'est le deuxième canal de responsabilisation externe — des citoyens aux politiciens et décideurs.

Comme noté plus haut, c'est en termes de responsabilisation que la gouvernance dans la zone MENA est la plus faible, surtout mais pas uniquement à travers les canaux de responsabilisation externe. L'opinion et le choix du client concernant la provision de services font visiblement défaut, s'ils ne sont pas tout a fait inexistant, dans une région où les mécanismes de feedback du client — vis-à-vis le fournisseur ou les décideurs—sont réduits et souvent restreints.

De nombreuses innovations sont développées partout dans le monde pour renforcer ces liens de responsabilisation, et quelques unes sont expérimentées dans certains pays MENA. Cependant, cette expérimentation, commune par le monde, reste relativement rare et isolée dans la région MENA. Par exemple, la Malaisie a commencé à introduire la budgétisation basée sur la performance vers la fin des années 60. Ce n'est que maintenant seulement, trois décennies plus tard, que des pays MENA ont commencé à sérieusement considérer l'approche. Etant donné la longue période de gestation pour introduire de tels systèmes, le délai en termes de responsabilisation interne n'en devient que plus coûteux.

Les enquêtes auprès des clients et entreprises, les mécanismes de feedback, les fiches de rapport, les élections et autres méthodes donnant aux bénéficiaires leur mot à dire concernant la performance du service sont très communs dans d'autres régions. Mais ils sont rares dans la région MENA, fait qui est reflété par la rareté des données sur la gouvernance dans les pays MENA. Les clients n'ont également pas beaucoup de choix dans l'obtention de services, parce que la privatisation des monopoles publics se fait lentement. MENA est aussi la région qui a toujours les gouvernements les plus centralisés —bien qu'il n'y ait plus besoin de prouver que les collectivités locales peuvent souvent offrir de nombreux services publics, notamment la santé de base et l'éducation, de manière bien meilleure. Les responsables locaux sont plus et mieux renseignés au sujet des besoins de leurs communautés et les communautés locales sont probablement plus enclines à demander des comptes aux leaders locaux. Enfin, les mécanismes de responsabilisation externe —comme les médias et les organisations de la société civile—continuent à subir un contrôle très étroit, si ils ne sont pas entièrement découragés, dans beaucoup de pays.

Comblant le fossé en matière de gouvernance dans la région constitue un défi et une opportunité

Comblant le fossé en matière de gouvernance constitue un défi à la fois pour les gouvernements et les peuples de la région. Mais c'est aussi une opportunité, avec d'énormes gains potentiels en termes de développement économique durable, stabilité sociale, et développement humain.

Les hommes et les femmes au Moyens Orient et en Afrique du Nord vivent aujourd'hui des attentes grandissantes—mais aussi des frustrations sans cesse croissantes. Les économies sont exténuées par des taux élevés de croissance démographique, parmi les plus élevés au monde. Cette augmentation de la population injecte rapidement un nombre croissant de demandeurs d'emploi sur le marché du travail. Les aspirations sont loin d'être en phase avec la réalité, soulevant des comparaisons inévitables avec d'autres pays, qui sont facilitées par la révolution globale dans les flux d'informations. Pour ces jeunes hommes et femmes, l'économie a besoin de créer des opportunités productives, génératrices de revenus à travers la croissance économique, et le gouvernement doit fournir des services allant de l'éducation à un environnement propice aux affaires. La bonne gouvernance est un moyen pour garantir la croissance et l'amélioration sociale; c'est également une dimension fondamentale du développement humain.

Toutefois, la région MENA avance sur une voie de développement très fragile. Aucun pays dans la région n'a pu encore se mettre sur la voie du développement viable— en dépit de la richesse pétrolière considérable de beaucoup d'entre eux, ou peut-être à cause de cette richesse. Le retard dans le développement économique, associé avec le retard dans les aspirations, constitue une menace pour le progrès dans la région.

Le défi de la gouvernance ne réside pas le choix des «bons» dirigeants ou la prescription des «bonnes» politiques économiques ou sociales, aussi important soient-ils. Il s'agit de s'assurer que le processus de sélection, renouvellement et de changement des dirigeants, ainsi que de la conception, discussion, adoption et de mise en œuvre de politiques, donne à tous les gens— en tant que citoyens et clients — l'occasion d'exprimer leurs préférences, participer au dialogue et demander des comptes au gouvernement afin d'agir au mieux de leur intérêt. La bonne gouvernance ne peut pas elle-même garantir un ensemble spécifique de "bons" résultats en termes de leadership et de politiques, mais c'est une nécessité pour minimiser la persistance de résultats décevants et de politiques inefficaces et pour le changement vers d'autres meilleures.

Les facteurs exogènes —les richesses générées par le pétrole, les instabilités causées par un conflit ou la menace d'un conflit, ou l'interférence résultant d'intérêts géopolitiques —a empêché l'émergence des institutions d'une bonne gouvernance dans beaucoup de pays de la région. Pire encore, ces facteurs renforcent souvent des comportements et des dispositions réglementaires qui bravent la responsabilité et mettent les gens à la merci du gouvernement. Relever le défi de la bonne gouvernance voudra dire changer ces handicaps en opportunités en agissant sur un large éventail de points d'entrée qui peuvent éventuellement mener vers une meilleure gouvernance—et ce faisant, vers une meilleure performance économique.

Relever le défi d'une meilleure gouvernance n'est pas uniquement, ou même principalement, la responsabilité des gouvernements. La raison? Beaucoup de gens dans le gouvernement (et beaucoup à l'extérieur du gouvernement) peuvent résister au changement vers une gouvernance plus inclusive et responsable. Une meilleure gouvernance requiert inévitablement une

action de la part des gouvernements, mais requiert également une participation plus active de la part des gens. Le défi de la gouvernance est ainsi un défi pour tout le monde dans la région. A l'extérieur de la région, les gouvernements et les organisations ont aussi une responsabilité pour aligner leurs rapports avec les pays MENA plus étroitement avec l'objectif de les aider à relever leur défi de gouvernance, plutôt que d'approuver des comportements de mauvaise gouvernance et des institutions à travers une aide et des alliances mues par l'intérêt propre.

Relever le défi n'est pas une question simple, que ce soit techniquement ou institutionnellement. La mauvaise gouvernance reflète l'échec des institutions; cependant la création de meilleures institutions requiert elle aussi la mise en place d'autres institutions, notamment celles garantissant une participation active, inclusive et responsable.

La transition variera selon les pays, mais il est fort probable qu'elle soit marquée par des compromis et des phases intermédiaires—comme la démocratie dite «de consensus» au Liban ou les représentants désignés de groupes exclus dans la République Arabe d'Égypte, le Bahreïn et le Maroc—qui sont mis en place pour édifier des institutions plus représentatives face à des traditions et autres institutions qui limitent l'inclusivité. La transition vers la bonne gouvernance requiert aussi la tolérance envers les compromis et des erreurs, alors que les institutions requises pour la bonne gouvernance, comme la participation, gagne en capacité et en crédibilité. Beaucoup de gens craignent que l'ouverture de canaux de responsabilisation externe en l'absence d'institutions de la société civile capables risque de mener au chaos; cependant de telles peurs sont très souvent utilisées pour justifier la gouvernance répressive, exclusive et non-participative, et ce faisant elles empêchent l'apparition des institutions requises pour garantir une stabilité durable.

Une des leçons de la réforme de gouvernance à l'échelle mondiale est que la transition vers l'inclusivité, la responsabilisation et la participation prend du temps, parce qu'elle sous-entend un changement des traditions et une confrontation des intérêts privilégiés. Le suffrage universel n'est devenu commun dans les pays développés que vers la moitié du 20^{ème} siècle—à peu près deux siècles après sa consécration en tant que concept en Amérique et en Europe. La budgétisation axée sur la performance a été initiée en tant que moyen pour accroître la responsabilisation et la performance du gouvernement aux États-Unis dans les années 60, et il faut encore longtemps avant qu'elle ne soit adoptée universellement.

Mais il y a lieu d'être optimiste. Ailleurs dans le monde, les pays ont progressivement renforcé des mécanismes de gouvernance sans qu'aucune instabilité n'en résulte et ont été récompensés par une meilleure performance économique. La réforme de la gouvernance en Europe de l'Est a été généralement meilleure que dans les pays de l'ex-Union Soviétique en raison de systèmes politiques plus contestables, ce qui a favorisé le développement et donné le pouvoir à un grand éventail d'associations de citoyens qui expriment leur soutien aux réformes.

Il y a lieu d'être optimiste au sein même de la région MENA. La plupart des constitutions consacrent les valeurs de la bonne gouvernance. Les gou-

vernements sont fermement résolus à continuer à fournir à leurs citoyens de bons services publics. Le débat sur la gouvernance dans la région est une réalité, bien qu'il soit entravé par la censure et par une information étreinte. Il est évident que, sur beaucoup de points, ce débat a enregistré quelque progrès à travers la région, encore que ce progrès varie au plan de la solidité et de la profondeur. L'on peut citer, à titre d'exemple, les élections locales réussies en République Islamique d'Iran et au Liban, le lancement des initiatives de gouvernement en ligne dans la plupart des pays, l'utilisation des sondages rétroactifs auprès des clients en Jordanie, en Cisjordanie et à Gaza, les nouveaux parlements à Bahreïn et au Maroc, la participation des citoyens d'Aden au Yémen à la gestion municipale de leur ville et les médiateurs nationaux en Tunisie et en Algérie.

Tout programme visant à améliorer la gouvernance devra tenir compte des deux valeurs que sont l'inclusivité et la responsabilisation...

Les principes généraux figurant dans cet ouvrage devraient renseigner sur les modes de sélection et de définition des actions. L'inclusivité et la responsabilisation émergent comme des composantes essentielles de tout programme de développement de la gouvernance. S'agissant de l'inclusivité, les droits fondamentaux – notamment le droit de participer sans restrictions au processus de gouvernance, le droit à l'égalité devant la loi et le droit à un traitement égal par les agences gouvernementales – doivent être garantis dans chaque élément du programme. S'agissant de la responsabilisation, la transparence et la contestabilité devront orienter le processus de conception du programme et déterminer son contenu. La responsabilisation exige à la fois des mécanismes de responsabilité interne — plus au moins parallèles à l'Indice de Qualité de l'Administration dans le secteur public — et des mécanismes de responsabilité externe – sensiblement parallèles à l'Indice de Responsabilisation Publique. Les premiers dépendent de l'initiative des gouvernements, avec l'incitation et la pression du peuple. Les seconds s'appuient sur l'initiative du peuple, avec l'accord des gouvernements.

Le programme devrait cibler les restrictions existantes qui freinent l'inclusivité et la responsabilisation, telles les contrôles sur la création d'associations de citoyens, l'approbation en haut lieu des listes des candidats et l'accès restrictif à l'information sur les dépenses de l'Etat. Il devrait, en outre, établir des mécanismes encore plus actifs pour améliorer la gouvernance, tels des lois contre les pratiques discriminatoires dans le secteur public, et la mise en place d'un système transparent de contrôle et de recours visant à évaluer le degré de respect des nouvelles lois et corriger les irrégularités.

... Commencer par un engagement explicite des pays...

La première condition est un engagement public à améliorer l'inclusivité et la responsabilisation du gouvernement et d'accroître la transparence et la contestabilité dans la conduite des affaires publiques. Cet engagement doit être commun au gouvernement (dans toutes ses branches) et au peuple, et pris à la fois individuellement et à travers leurs associations de plaidoyer de

la société civile et les organisations d'habilitation communautaire.

Les déclarations officielles des gouvernements signifiant les nouvelles orientations devraient être faites de façon visible et contrôlable. Elles gagnent en crédibilité lorsqu'elles sont formulées selon un processus participatif qui répond aux préoccupations des citoyens et qui est basé sur un consensus social qui donne à chacun le sentiment d'en être un acteur.

... Elaborer et mettre en oeuvre un programme visant à améliorer la gouvernance...

L'engagement devrait être suivi, avec la participation de tous les acteurs de la société, par un processus d'élaboration d'un programme visant à améliorer la gouvernance. L'objectif serait d'atteindre un consensus sur les orientations clés permettant de renforcer la gouvernance, sur les actions susceptibles de conforter l'inclusivité et la responsabilisation à travers un large éventail de questions et d'institutions de gouvernance, ainsi que sur la définition des indicateurs permettant de montrer les progrès enregistrés et d'adapter graduellement le programme.

Ce processus devrait établir des normes pour l'implication de tous les segments de la société dans la consultation et le débat. Il devrait assurer une transparence maximale, en veillant à ce que toutes les délibérations soient publiques et en conviant les médias aux débats. Il devrait, par ailleurs, susciter un engagement vigoureux et une implication civique de la part de tous. Ce processus contribuerait, lui-même et dans une large mesure, au renforcement de la responsabilisation publique.

... Cinq éléments pour une bonne gouvernance ...

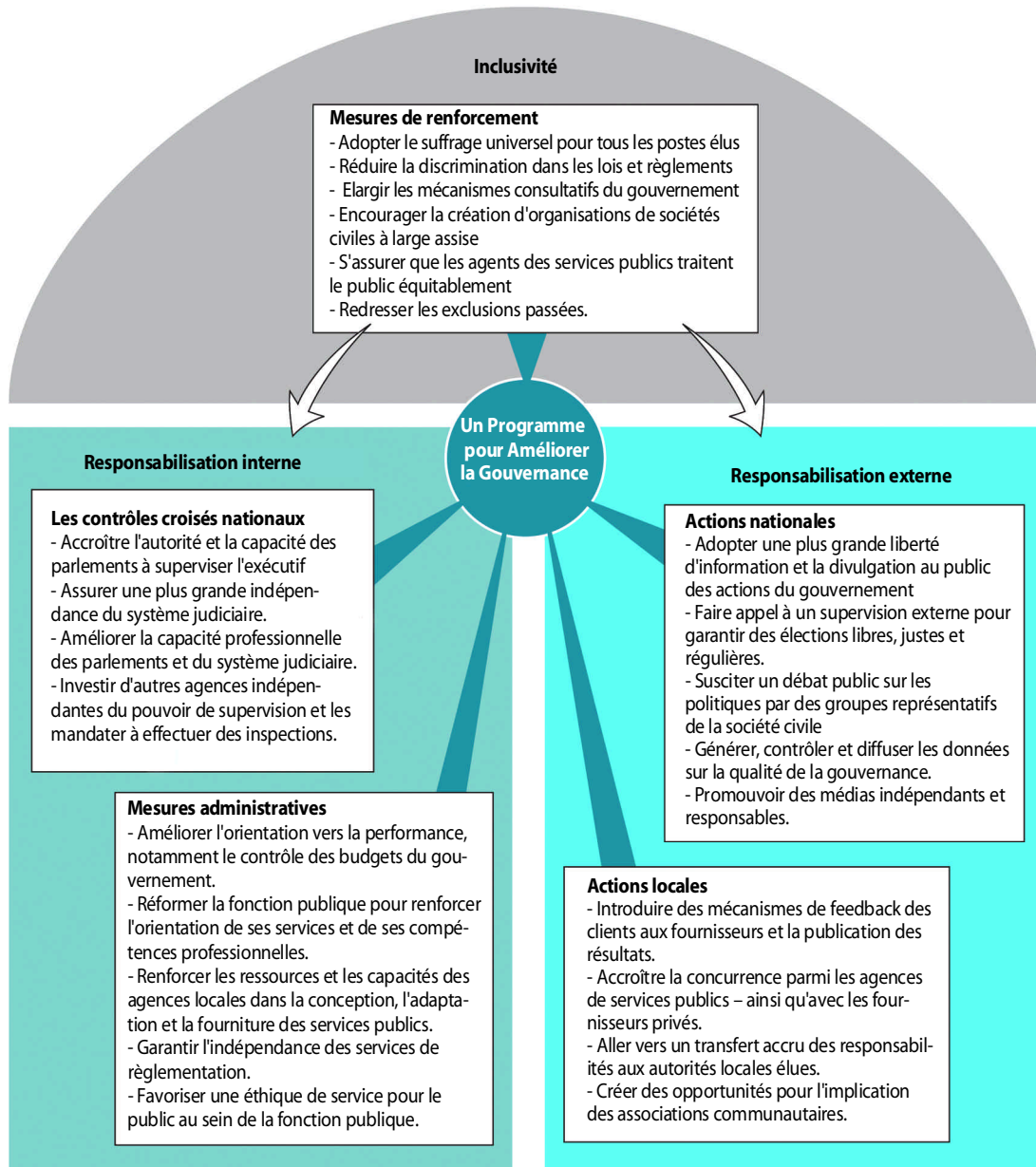
Le programme visant à renforcer la gouvernance devrait être fondé sur cinq éléments nécessaires à une bonne gouvernance, à savoir : (1) des mesures pour rehausser l'inclusivité, (2) des actions nationales pour renforcer la responsabilisation externe, (3) des actions locales pour affermir la responsabilisation externe, (4) des contrôles croisés pour accroître la responsabilisation interne, et (5) des réformes administratives pour améliorer la responsabilisation interne (graphique 0.6)

Il existe une interrelation entre ces cinq mécanismes. L'inclusivité, qui constitue une valeur en soi, est aussi un ingrédient indispensable pour une meilleure responsabilisation, en particulier sur le plan externe. Les mécanismes de responsabilisation interne et externe ne sont pas des substituts, mais se renforcent mutuellement. Des mécanismes plus vigoureux pour la responsabilisation externe révéleront les déficiences dans un mécanisme de responsabilisation interne; en revanche, des mécanismes et une capacité plus vigoureux pour la responsabilisation interne sont indispensables aux fins de générer l'information sur ce que fait le gouvernement, cette information étant à la base de la responsabilisation externe.

Tout programme d'action judicieux devrait envisager des mesures allant de pair avec ces mécanismes, bien qu'il y ait tout un éventail de mesures adéquates pour chacun de ces programmes. Les composantes de

FIGURE O.6

Un Programme pour Améliorer la Gouvernance



tout programme national ainsi que les mécanismes spécifiques de leur exécution restent du ressort individuel des différentes communautés qui décideront d'un commun accord, par le biais de consultations et de débats, de leur application.

... Pour renforcer l'inclusivité ...

La première démarche nécessaire au renforcement de l'inclusivité est l'adoption de lois et réglementations qui permettent de bénéficier des droits et libertés de base reconnus à travers le monde, comprenant notamment le droit de participer au processus de gouvernance de manière équitable et l'égalité des droits devant la loi, tel le droit d'être traité de manière égalitaire par les agences gouvernementales. Des exemples de mesures à même de garantir l'inclusivité comprennent, entre autres, une consultation publique plus élargie, davantage de liberté de presse, moins de restrictions sur les organisations de la société civile, des canaux plus équitables d'accès à la santé et à l'éducation, et l'abolition des lois et règlements discriminatoires. Mais les lois peuvent n'être rien d'autre qu'une déclaration d'intentions.

Aussi, la seconde démarche est-elle d'établir des mécanismes susceptibles d'assurer que ces lois et règlements sont appliqués —des mécanismes de responsabilisation interne et externe et, le cas échéant, des mécanismes de nature à permettre le redressement les conséquences des actions du passé.

... Renforcer la responsabilisation externe à travers des actions nationales...

Il est indispensable d'améliorer la responsabilisation externe si l'on veut inciter les gouvernements à renforcer leurs structures de responsabilisation interne. Les actions à ce niveau détermineront si l'environnement institutionnel global du pays est capable de soutenir une bonne gouvernance ou non. Un menu d'actions à entreprendre comprendrait notamment :

- Diffuser l'information à une large échelle — la devise de la transparence — sur ce que fait le gouvernement, et le faire à travers des lois qui autorisent une plus grande divulgation et l'accès du public à l'information et ouvrent la voie à un débat public plus libre.
- Accroître la contestabilité à travers des élections ouvertes, justes et régulières des responsables publics, processus qui devra être complété par une variété d'autres formes de participation, telles que les consultations à grande échelle des responsables et les audiences sur les politiques du gouvernement, y compris les enquêtes menées auprès des citoyens et le feedback électronique.
- Permettre un plus grand plaidoyer et participation de la société civile, y compris les groupes publics de surveillance et la presse d'investigation. Un tel activisme peut s'avérer être un important mécanisme en ce sens qu'il permet de démasquer la corruption, symptôme d'une mauvaise gouvernance.
- Instaurer un meilleur contrôle de la qualité de gouvernance ainsi qu'une

plus grande diffusion des données permettant de mesurer cette qualité dans ses diverses dimensions, tels l'autorité de la loi, la liberté de presse, les pratiques discriminatoires et la lutte contre la corruption.

- Promouvoir des médias indépendants et responsables.

... Renforcer la responsabilisation externe à travers des actions locales...

L'amélioration de la responsabilisation externe requiert d'ordinaire une plus grande participation des citoyens, essentiellement à travers le lien du fournisseur de service au citoyen. Mais dans les pays MENA, cette responsabilisation dépend aujourd'hui presque totalement de la bonne volonté des gouvernements de composer avec cette participation. Pour composer avec cette participation, les gouvernements devraient mettre en place des mécanismes participatifs dès lors qu'ils publient des informations sur les règles, les responsabilités et l'efficacité des organismes publics, et qu'ils se conforment aux résultats des processus électoraux et consultatifs. Il est mondialement admis qu'une société civile active et bien informée peut prétendre à une plus grande participation, surtout au niveau local, comme le démontre l'exemple des femmes réclamant des cartes d'identité en République Arabe d'Égypte. Les actions locales peuvent également opérer comme un puissant allié des gouvernements soucieux d'améliorer leurs propres mécanismes de responsabilisation interne. La liste ci-après énumère un certain nombre d'actions à entreprendre par les gouvernements, à savoir :

- Fournir des informations plus fiables sur la performance du service public par le biais d'enquêtes, de mécanismes de feedback, de consultations et autres mécanismes similaires.
- Accroître la concurrence entre les prestataires de service en accordant aux clients une plus grande liberté de choix (par exemple, à travers des bons et une réglementation judiciaire des agences de service de substitution).
- Adopter des politiques permettant d'habiliter et de renforcer les administrations locales, qui sont plus proches des gens et plus à même de les impliquer directement dans les décisions et la responsabilisation publique.
- Faciliter l'implication accrue des associations de développement communautaires, en particulier dans la gestion et le contrôle des services publics qui devront être adaptés en fonction des communautés et groupes spécifiques.

... Afin d'améliorer la responsabilisation interne à travers les contrôles croisés nationaux...

L'amélioration de la responsabilisation interne vise, entre autres, essentiellement à renforcer la contestabilité dans l'exercice du pouvoir d'État. Cela passe généralement par la séparation constitutionnelle du pouvoir entre les différents départements du gouvernement — particulièrement en vue d'empêcher un exécutif puissant (qui est la norme dans MENA) de

passer outre ses obligations de rendre compte. Une panoplie d'actions comprendrait, notamment :

- Renforcer l'autorité et la capacité du parlement.
- Garantir une plus grande indépendance et capacité du système judiciaire.
- Renforcer d'autres organismes indépendants de contrôle au sein du gouvernement, tels les services suprêmes d'audit et les médiateurs.

... Et d'améliorer la responsabilisation interne à travers des réformes administratives

Bon nombre d'actions administratives peuvent renforcer la responsabilisation des agences prestataires des services publics, même sans réformes constitutionnelles pour établir les contrôles croisés, voire même sans élections et pouvoir politique décentralisé, et même sans liberté de presse ou davantage d'information du public. Parmi les mécanismes les plus puissants élaborés ailleurs, il y a ceux qui mettent l'accent sur la gestion de la performance du secteur public. Le menu d'actions comprend, notamment :

- Renforcer l'orientation vers la performance dans la gestion des dépenses publiques, laquelle requiert, elle aussi, des actions permettant d'améliorer le flux de l'information et la qualité du débat et du dialogue au sein de l'administration, soulignant ainsi l'importance d'un environnement global de gouvernance qui soutient la transparence et la contestabilité.
- Réformer la fonction publique pour qu'elle devienne plus responsable afin de mettre l'accent sur les résultats au détriment de l'action bureaucratique, assurer la mise en œuvre fidèle des politiques et pour traiter les citoyens de manière équitable et avec efficacité. L'un des avantages serait un meilleur contrôle de la corruption par les fonctionnaires à travers des réformes permettant de réduire les possibilités de méfaits, par le biais de sanctions sévères, ainsi qu'à travers une éthique d'intégrité.
- Décentraliser les fonctions du gouvernement et les rapprocher des citoyens qui ont un intérêt direct dans la performance (à l'inverse d'un bureaucrate de supervision) et leur permettre de disposer d'informations de première main pour évaluer la performance.
- Assurer l'indépendance des organismes de réglementation afin d'éviter qu'ils ne tombent sous l'influence des intérêts privés acquis ou de fonctionnaires gouvernementaux liés par un agenda politique.
- Favoriser une éthique de service au profit du public et d'intendance des ressources publiques afin de promouvoir l'engagement des fonctionnaires à mieux travailler, et de réduire les coûts du contrôle et des sanctions liés à la responsabilisation. Le développement d'une telle éthique requiert la vision et le leadership du sommet de la pyramide, ainsi que des dispositions combinées de nature à susciter la confiance et la reconnaissance mutuelle entre les citoyens et les fonctionnaires des organismes publics.

En résumé : Faire suivre l'engagement avec de l'action

Le développement de la gouvernance ne comporte aucun mystère. Deux

choses sont nécessaires : un engagement explicite, suivi par une action collective. Si les peuples et les gouvernements — les acteurs primaires de la gouvernance — œuvraient conjointement à ce processus, tout le monde dans la région pourrait avoir accès de manière égale aux fruits d'un développement plus rapide, à des services publics de meilleure qualité ainsi qu'à un avenir regorgeant des bienfaits du développement humain. Ces attributs englobent notamment le bien-être matériel, des choix et des opportunités plus étendus, permettant aux populations d'atteindre leurs potentiels, la garantie d'une égalité de traitement, la liberté de choisir ainsi que la pleine participation au processus par lequel le peuple se gouverne lui-même.

Notes:

- . Les calculs des auteurs se basant sur les données de la Banque mondiale.
- . Les calculs des auteurs se basant sur les données de la Banque mondiale.

