

# Gouvernance et Développement au Maghreb

Note présentée a l'occasion de la table ronde  
Organisée par la Banque Mondiale et le Gouvernement Tunisien a  
Tunis  
Les 24 et 25 Mai 05

Cette note a été préparée par Edouard Aldahdah <[ealdahdah@worldbank.org](mailto:ealdahdah@worldbank.org)> , Spécialiste Gouvernance au Centre de la Banque Mondiale pour la Connaissance et la Mise en Réseau au service du Moyen-Orient et en Afrique du Nord a Marseille.

#### **[Page 1 de la PPT]**

Cette note se veut comme une contribution au débat sur la gouvernance publique au Maghreb. Elle reprend en l'adaptant à la région 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 », un rapport qui faisait partie de la série de « Rapports sur le Développement au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, et qui comprend aussi des études similaires sur le commerce, l'emploi et le genre.

Le débat sur la gouvernance est largement entamé dans tous les pays du Maghreb, et a d'ailleurs déjà débouché sur des changements véritables dans certains d'entre eux, bien qu'il peine à le faire dans d'autres. Il n'en demeure pas moins que c'est un débat qui devrait être initié et nourri par et pour les peuples du Maghreb.

#### **Contexte [Page 2 de la PPT]**

Aujourd'hui les peuples du Maghreb sont à la croisée des chemins. Une conjoncture de facteurs domestiques 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 de la part des peuples algérien, marocain et tunisien, 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 que, dans ces domaines comme dans beaucoup d'autres, ces peuples n'ont de cesse de placer la barre plus haut face à leurs gouvernements.

Par ailleurs, il semble évident qu'à l'heure qu'il est les gouvernements des pays du Maghreb peinent à répondre à ces demandes (que celles-ci reflètent des droits fondamentaux ou bien des besoins vitaux) de manière efficace et inclusive, et ce en raison de pressions économiques croissantes, que les trois autres thèmes débattus lors de cette table ronde auront pour objectif d'analyser. C'est pourquoi les messages contenus dans la présente note sur la gouvernance ont des implications directes sur la manière dont des progrès peuvent être réalisés dans d'autres domaines. 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 quatre étapes : d'abord une évaluation de l'état de la gouvernance au Maghreb, ensuite un résumé de la performance de cette région par rapport à l'ensemble de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, suivie d'une évocation des principes – universels – qui sous-tendent une 'bonne gouvernance', et enfin d'un menu de suggestions d'actions concrètes qui seraient susceptibles de mener à une meilleure gouvernance.

#### **Définition [Page 3 de la PPT]**

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 oeuvre et de suivi 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 (par exemple, une croissance économique soutenue), mais elle fait en sorte que l'occurrence et la persistance de mauvais résultats deviennent moins probables. La bonne gouvernance, elle, requiert des institutions publiques saines, mais dépend aussi et surtout de certaines valeurs humaines universelles – que nous discuterons plus tard. La bonne gouvernance est un concept théorique et subjectif, certes, mais mesurable par un ensemble de plusieurs indicateurs.

Les chiffres avancés par cette note proviennent de 22 indicateurs qui permettent de tirer quelques conclusions générales sur la situation de la gouvernance dans la région du Maghreb, en dépit des grandes variations dans les situations de chaque pays. Ces 22 indicateurs de gouvernance comportent des données pour plus de 170 pays, et ont été choisis parmi plus de 200 indicateurs, en fonction du taux de représentativité des pays du Maghreb dans ces indicateurs.

**Etat des lieux** [Passons à présent à l'évaluation de la situation de la gouvernance dans la région du Maghreb, en se basant sur ces indicateurs – Pages 4 et 5 de la PPT]

Si l'analyse empirique montre que la qualité de la gouvernance dans les trois pays du Maghreb est légèrement meilleure que la moyenne de autres pays de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord dont ils font partie, elle montre sans équivoque que cette même région se situe a la traîne de toutes les autres régions du monde dans ce domaine. Non seulement la zone MENA est bien en deçà des pays comparables – leurs compétiteurs à l'échelle mondiale – mais elle est également en dessous de la moyenne mondiale, voire même en dessous de la moyenne des autres pays en voie de développement.

**Indicateurs** [Page 6 de la PPT]

Pour évaluer la situation de la gouvernance au Maghreb de plus près, on peut désagréger la gouvernance en deux grandes dimensions, la qualité de l'administration dans le secteur public et le niveau de responsabilisation des politiques à l'égard des citoyens. A chacune de ces dimensions correspond un indice, respectivement un « indice de la qualité de l'administration dans le secteur public » (IQA) et un « indice de responsabilisation publique » (IRP).

Le premier (IQA) mesure la corruption dans l'administration, le respect des réglementations, le degré d'application des lois telles que les lois sur les droits de propriété, le respect de l'état de droit, la qualité des procédures budgétaires, l'efficacité de la collecte des recettes fiscales et de la gestion des ressources publiques, la

méritocratie et le niveau de compétence dans la fonction publique, et ce sur la base de 10 des 22 indicateurs susmentionnés.

Le second, ou « indice de la responsabilisation publique », mesure le degré de perméabilité des institutions politiques à la participation citoyenne, la participation à l'élaboration des politiques publiques et à la sélection de ceux qui les mettent en œuvre de manière libre, équitable et compétitive, le respect des libertés individuelles, la liberté d'opinion et des médias, l'accès des citoyens à l'information publique transparence et la réactivité du gouvernement- sur la base de 12 indicateurs. L'agrégation de ces deux indices donne un « indice général de la qualité de la gouvernance ».

### **Conclusions Préliminaires : Bon score en termes de qualité de l'administration**

[Page 7 de la PPT]

Sans doute l'observation la plus intéressante que fait cette note est que la performance des pays du Maghreb diffère selon l'aspect de la gouvernance sur lequel on met l'accent – la qualité de l'administration ou la responsabilisation publique.

En effet, la qualité de l'administration au Maroc (51.6) et en Tunisie (54) est supérieure à la moyenne régionale (47) et bien supérieure à la moyenne des pays à revenu intermédiaire/inférieur (41). L'Algérie, elle, se situe autour de cette dernière moyenne (41). Il n'en demeure pas moins que les pays du Maghreb sont tous trois en dessous de la moyenne du reste du monde pour la qualité de l'administration, et qu'ils ont une qualité d'administration plus faible que ne l'aurait suggéré leurs niveaux de revenu.

### **Conclusions Préliminaires : Déficit de gouvernance en termes de responsabilisation**

[Page 8 de la PPT]

En ce qui concerne la seconde dimension de la gouvernance, la responsabilisation publique, la conclusion la plus frappante est que l'écart entre les pays du Maghreb et les pays du monde au niveau de revenu similaire est non seulement à l'avantage de ces derniers, mais que cet écart est très important. Les pays à revenu intermédiaire/inférieur ont en effet une moyenne de responsabilisation publique de l'ordre de 54, alors que celle-ci n'atteint que 31.3 en Algérie, 35 en Tunisie, et 39 au Maroc (la moyenne pour l'ensemble de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord n'est guère meilleure, 32). En somme, le 'déficit de gouvernance' du Maghreb par rapport aux pays du monde à revenu similaire (intermédiaire/inférieur) est principalement dû au manque de responsabilisation des officiels à l'égard de leurs concitoyens et au manque d'inclusion dans les processus de gouvernance qui régissent leurs pays.

### **Que gagneraient les pays du Maghreb s'ils amélioraient leur gouvernance? [Page 9 de la PPT]**

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 tenu compte de l'autre indicateur principal de gouvernance, qui est l'indice de responsabilisation publique.

[Page 10 de la PPT]

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 réglementations, des 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 constituera l'objet de la question suivante.

[Page 11 de la PPT]

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, une efficacité moindre et de faibles résultats -- mais sont tous confrontés à des demandes croissantes de prestations de services publics de plus en plus complexes. Une bonne livraison de services requiert des citoyens plus actifs et l'implication des clients pour fournir du conseil et une supervision aux agences publiques plus 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.

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.

[Page 13 de la PPT]

**Si on veut améliorer la gouvernance, il faudrait comprendre les 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)

[Page 14 de la PPT]

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 :

[Page 16 de la PPT]

**La responsabilisation interne** est faite des contrôle 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 Ministère 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.

[Page 17 de la PPT]

**La responsabilisation externe** est exercée par le peuple a l'égard de ceux qui gouvernement, 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.

[Page 18 de la PPT]

- La deuxième forme de responsabilisation externe est lorsque les citoyens et les organisations de la société civile demandent des comptes aux officiels de façon– à travers des élections ou à travers des enquêtes et des reportages qui peuvent être diffusés dans les medias.

On peut 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 Maghreb**

[Page 23 de la PPT]

Les deux valeurs universelles de la responsabilisation (interne ou externe) et de l'inclusivité peuvent déboucher sur un menu de programmes à cinq volets 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 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 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.

[Page 21 de la PPT]

Le premier volet consiste en des mesures pour élargir l'inclusivité, comme par exemple la création en Algérie d'un Conseil National économique et Social. Celui-ci regroupe diverses composantes de la société algérienne, et a pour mission de débattre de la politique 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 que ce conseil 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, avec des contrôles gouvernementaux croisés. Pour chaque type de responsabilisation, on peut identifier des actions aux niveaux national et local de l'administration.

[Page 22 de la PPT]

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.

[Page 23 de la PPT]

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

[Page 24 de la PPT]

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.

[Page 25 de la PPT]

Enfin, 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.