

Démocratie, État de droit et bonne gouvernance en Afrique : le cas de l'Algérie

Par Kouider BOUTALEB
Faculté des sciences économiques et de gestion
Université Abou Bekr Belkaid Tlemcen (Algérie)
kouiderboutaleb@hotmail.com

Introduction

L'Afrique est mal partie affirmait, il y a quelques décennies déjà, le grand agronome français R.Dumond. L'histoire a donné raison à ce grand militant disparu du développement en Afrique. En effet, aujourd'hui, les échecs sont largement consommés dans la quasi-totalité des États africains, ce qui a poussé et pousse encore à s'interroger sur les causes qui ont entraîné cette considérable régression socioéconomique. C'est ainsi qu'on est arrivé à se focaliser non plus sur les techniques de préparation des plans de développement et leurs défaillances, mais sur la nature des systèmes socioéconomiques en place et la logique de leur fonctionnement, sources de corruption, d'inégalités, etc. et présentement appréhendés comme facteurs principaux de blocage, sinon de paralysie, des économies nationales. C'est ce qui explique sans doute pourquoi l'accent est mis – et cela depuis au moins deux décennies – sur la bonne gouvernance comme facteur déterminant du développement économique et social au sens large (durable). Toutefois le concept de bonne gouvernance n'est devenu véritablement opératoire et n'a été effectivement introduit dans les P.V.D. (en Afrique, notamment) que récemment, à la suite des premières évaluations des programmes d'ajustements structurels. Depuis, il est devenu un concept dominant, voire incontournable, de la gestion des affaires publiques. Toutefois, si, sur le plan théorique, un très grand accord s'est déjà dessiné pour reconnaître les effets bénéfiques de la bonne gouvernance sur les P.V.D., comme nous tenterons de l'explicitier, c'est sur le plan pratique que se présentent les difficultés – à savoir la mise en œuvre d'un programme de bonne gouvernance, comme le souligne pertinemment la note de présentation du présent colloque.

Cette question pratique fait apparaître des divergences à l'intérieur du système politico-administratif entre les différents acteurs économiques, sociaux et politiques, et à l'extérieur, vis-à-vis des partenaires étrangers, des institutions des Nations unies et des agences multilatérales d'aide au développement. La prise en compte de ces divergences est importante, dans la mesure où les critères de bonne gouvernance sont devenus des préalables dans les négociations et les partenariats. On s'aperçoit alors que tout le monde n'attribue pas le même sens au concept de « bonne gouvernance », et cette divergence de vue explique la divergence des objectifs et même des résultats, qui sont différents selon le sens qu'on donne à ce concept. Le remède à cette difficulté pratique consisterait en toute hypothèse à déterminer les éléments clés des disfonctionnements actuels des systèmes socioéconomiques en place et à identifier les tendances émergentes en matières de techniques et méthodes de gestion des affaires publiques. C'est ce que nous tenterons d'aborder dans cette modeste contribution, à travers la présentation de l'expérience algérienne, en commençant par réexaminer les définitions et les caractéristiques habituelles de la bonne gouvernance, notamment telles qu'élaborées par le P.N.U.D. et d'autres organisations internationale, à la suite des travaux d'Armatya Sen, avant de les interpréter à la lumière du contexte algérien.

1. La problématique de la transition démocratique

La problématique de la transition démocratique, en Algérie comme dans de nombreux pays à travers le monde, africains en l'occurrence, ne cesse de s'accroître en ce début de siècle. Enjeu des plus stratégiques de la vie socioéconomique et politique internationale, cette problématique s'est vite imposée en tant que sujet privilégié des sciences socio-politiques et économiques.

Dans les débats que suscite cette problématique, deux questions auparavant totalement occultées demeurent posées :

- Qui doit formuler et mettre en œuvre les projets de développement ?
- Par rapport à quel modèle global de référence doivent-ils être conçus et réalisés ?

En ce qui concerne la première question, il a longtemps semblé aller de soi que ce rôle revenait tout naturellement à l'Etat « *en tant que système institutionnel présidant aux destinées d'une société et seul à détenir la légitimité du pouvoir* »¹. En effet, compte tenu du type de rapport existant entre Etat et société, et de la nature des pouvoirs politiques et des mécanismes de décision économique prévalant en Algérie comme dans la plupart des pays du tiers-monde, il ne pouvait en être autrement. Les luttes contre la domination coloniale ou contre l'emprise des grandes puissances ayant été menées au nom de la souveraineté économique nationale, il paraissait logique et nécessaire d'admettre, au moins dans une première phase, l'épanouissement de l'Etat au détriment de la société. « *Si la bourgeoisie conquérante avait marqué de son empreinte le réveil de l'Occident au cours des 18^e et 19^e siècles, c'est l'Etat conquérant qui marquera le réveil du tiers-monde dans la deuxième moitié du 20^e siècle.* »² Ces luttes de libération nationale ont longtemps constitué et constituent à ce jour, dans beaucoup de cas, la source de légitimation du pouvoir personnel ou de celui de groupes extrêmement restreints. A cela s'est ajoutée une autre légitimation fondée sur le combat pour le développement et contre la dépendance économique.

Ces types de pouvoirs autocratiques ont entraîné quasiment partout des systèmes de décision extrêmement centralisés. Le nombre des acteurs participant aux prises de décisions stratégiques était forcément très limité.

Quant à la seconde question, le modèle de référence était le parodique « National-Développementiste »³, qu'il soit d'essence « capitaliste » (voie capitaliste de développement) ou d'essence « socialiste » (voie socialiste de développement).

La mise en œuvre des projets de développement impliquait dans les deux cas l'intervention active de l'Etat dans l'économie, en prenant en charge l'affectation des ressources et l'accumulation du capital.

Ces expériences de développement étatisé (quasi unique dans le cas de l'Algérie par son ampleur, qui a longtemps suscité l'admiration des observateurs) ont connu quasiment partout, notamment en Afrique, des échecs douloureux, à l'exemple de l'Algérie dont témoigne la crise socio-économique mais aussi politique grave dans laquelle se débat présentement le pays.

Un tel échec ne saurait être ramené à des erreurs de gestion et/ou de planification (bien que beaucoup d'erreurs dans ce domaine aient été commises) ; il est inhérent fondamentalement à la nature du système socio-économique mis en place et à son mode de fonctionnement, dont l'exemple de l'ex-URSS en constituait la justification historique.⁴

Ces systèmes d'économie étatisée et non socialisée (étatisation et socialisation des moyens de production ont toujours été confondus)⁵, fondée sur la disposition par une bureaucratie d'Etat des moyens de production nationalisés, qui apporte les mêmes bénéfices matériels et sociaux que la propriété privée tout en libérant simultanément des risques et de la responsabilité qu'entraîne cette dernière, ont abouti, après des décennies d'accumulation de capital, non pas à édifier des économies prospères, capables de satisfaire les multiples besoins de la société, mais au contraire à bloquer totalement le processus même de développement socio-économique.

Ces systèmes bureaucratiques ont partout fait faillite. L'écroulement du bloc socialiste en est l'illustration la plus parfaite.

Ainsi, avec la conjugaison de facteurs internes (blocage du processus de développement avec son cortège de conséquences au plan économique, social et politique) et de facteurs externes (bouleversement technologique, économique, mondialisation), l'Algérie, à l'instar de nombreux pays du tiers-monde, a été confrontée à des problèmes tout à fait inédits qui ont conduit à poser avec acuité les deux questions auparavant occultées. Le phénomène le plus important a sans doute été l'émergence d'une société civile (sacrifiée auparavant sur l'autel de l'unité nationale et de l'efficacité économique) qui dispute aujourd'hui à

¹ M. BOUKHOBZA, « L'Algérie errante », *El-Wattan* du 08/03/1992.

² C. MORAZE, *Les Bourgeois conquérants*, Ed. Armand Colin, Paris, 1956.

³ J. de BANDT et Ph. HUGON, « Rapports Nord-Sud et crises », *Cahiers du CERMEA*, n°03 sept. 1994.

⁴ K. BOUTALEB, « Du mythe socialiste à l'illusion libérale », *EL-Wattan* du 22/01/1992.

⁵ J. BALCEREK, *L'issue, programme de reconstruction nationale*, Varsovie, mai 1988.

L'Etat son propre espace d'autonomie. Sur le plan politique, ce phénomène se traduit par une exigence croissante de démocratisation. L'alternative démocratique est posée en termes politiques mais aussi économiques. Le pouvoir en place a dû aborder, depuis plus d'une décennie déjà, une difficile transition vers le pluralisme politique. La société civile s'affirme aussi sur le plan social par le renouveau de l'action sociale et sur le plan culturel par l'exigence de la reconnaissance des identités régionales⁶.

A la première question, on pourrait donc répondre que l'élaboration et la mise en œuvre des projets de développement déborde aujourd'hui largement le centre de décision public pour concerner un nombre croissant d'acteurs politiques et sociaux (société civile, en l'occurrence).

Cette réponse nous amène à la seconde question qui peut être reformulée de la manière suivante : existe-t-il, sinon pourrait-il exister, aujourd'hui, une unité de perspective autour d'un modèle qui pourrait constituer cet « idéal rationnel » que l'Algérie, et au-delà les sociétés du tiers-monde, africaines en l'occurrence, devrait s'atteler à construire ? La réponse à cette question semble désormais également tranchée. Le modèle n'est autre que celui qui a donné ses preuves dans les pays démocratiques développés, à savoir un modèle d'économie de marché reposant sur un socle démocratique, l'Etat de droit et la bonne gouvernance. Mais, s'il existe un consensus quasi général sur la nécessité de la construction d'une économie de marché performante, on débat toujours sur les processus à mettre en œuvre pour y arriver.

C'est ce qui expliquerait l'accent qui est mis, et cela depuis plus de deux décennies, sur le concept de « bonne gouvernance » notamment par les institutions financières internationales (B.M., FMI, PNUD). Or, cette « bonne gouvernance » qui est prônée est elle même difficilement définissable et sa mise en œuvre problématique, comme nous tenterons de le voir assez succinctement.

2. La nouvelle exigence de la problématique du développement : la bonne gouvernance

a) Définition

Par « gouvernance », on entend généralement l'action de piloter, de diriger et de gouverner les affaires d'une organisation. Cette dernière peut être un pays, un groupe de pays, une région, une collectivité territoriale ou une entreprise publique ou privée. La gouvernance met l'accent sur les formes de coordinations, de concertation, de participation et de transparence dans la décision. Elle favorise le partenariat des acteurs et la convergence des intérêts. Dans le modèle de gouvernance, les frontières entre secteur public et privé tendent à s'estomper et la séparation des fonctions politiques et économiques dans le processus de développement est inopérante⁷.

Ceci dit, aux niveaux macroéconomique et politique, on reconnaît habituellement la difficulté de définir de manière précise le concept de gouvernance ; cependant, on s'entend, généralement, pour reconnaître qu'il couvre un champs plus large que celui de la notion de gouvernement, auquel il était assimilé dans la mesure où il faisait référence à l'action ou à la manière de gouverner. Longtemps son usage est ainsi resté circonscrit aux questions constitutionnelles et juridiques concernant la conduite des affaires de l'Etat. De nombreux auteurs⁸ reconnaissent, en effet, que la notion de gouvernance s'inscrit dans une problématique assez large d'efficacité et d'efficacités de l'action publique, et concerne les rapports entre l'autorité et le pouvoir. La notion de gouvernance repose en fait sur trois fondements ou postulats théoriques :

- Le premier concerne l'existence d'une crise de gouvernabilité, c'est-à-dire la perte de centralité de l'instance étatique et la moindre efficacité et efficacité de l'action publique.
- Le second montre que cette crise reflète l'épuisement des formes traditionnelles d'actions publiques et le désillusionnement de l'opinion publique.
- Le troisième et dernier postulat concerne l'émergence d'une nouvelle forme de gouvernance qui soit mieux adaptée au contexte.

⁶ K.BOUTALEB, « La problématique de la transition démocratique au Maghreb ».

⁷ M.C. BELMIHOUB, « Efficacité institutionnelle et performance des entreprises : Essai sur la nouvelle gouvernance des rapports Etat/Entreprises », colloque international « Importance de la transparence et intégration effective dans l'économie mondiale », Alger, 30 Juin 2003.

⁸ OE. SENARCLENS; HEWITT De ALCANTARA; MERRIEN; STOKER.

Cette nouvelle gouvernance se caractérise par le passage de « *la tutelle au contrat, de la centralisation à la décentralisation, de l'Etat redistributif à l'Etat régulateur, de la gestion de service public à la gestion selon les principes du marché, de la « guidance » publique à la coopération des acteurs publics et des acteurs privés* »⁹.

La gouvernance implique ainsi, aujourd'hui, une nouvelle organisation du pouvoir et une nouvelle façon de gouverner la société. En somme, la gouvernance renvoie ici à ce qui pourrait être qualifié de nouveau paradigme de la gestion publique¹⁰.

L'objectif d'une meilleure gouvernance actuellement poursuivi par maints Etat, tant du Nord que du Sud, comprend à la fois le désir d'une direction politique davantage capable, légitime et responsable et le projet d'une exécution administrative, techniquement correcte, moins coûteuse et plus efficace que celles auxquelles on s'était accoutumé¹¹.

Comme on peut le remarquer, le caractère hétérogène de la notion de gouvernance revêt aujourd'hui de multiples significations et se prête à de multiples usages. C'est ce qu'on retrouve dans l'approche des institutions internationales (B.M., FMI, PNUD).

b) L'approche des institutions internationales (B.M., FMI, PNUD)

C'est, sans aucun doute, au sein des institutions internationales et du système des Nations unies que le concept de gouvernance a connu le plus grand développement et le maximum de vulgarisation par des tentatives d'application sur des systèmes concrets dans les pays du Sud. Alors que, dans les pays du Nord, on parle de « nouveau rôle de l'Etat » dans un contexte de mondialisation, de « réinvention du gouvernement » et de « *new public management* », la notion de bonne gouvernance est plutôt réservée aux pays du Sud. Les institutions de Brettons Woods (B.M. ; FMI) ont en effet développé la notion de bonne gouvernance après avoir constaté qu'il n'était pas possible de régler l'ensemble des problèmes des pays en voie de développement par des réformes économiques, mais qu'il convenait de redonner aux questions publiques et sociales leur place dans les stratégies de développement. Un volet « bonne gouvernance » a donc été introduit dans les programmes des organismes internationaux de financement, notamment d'ajustement structurel, préconisant des réformes institutionnelles et la nécessité d'un service public efficace pour rendre opérants les marchés et le développement économiques¹².

Pour la Banque mondiale, qui a été une des premières institutions à avoir mis en avant le concept de bonne gouvernance à partir de 1990, « *la gouvernance est une affaire de management ou de réformes institutionnelles en matière d'administration, de choix de politique, d'amélioration de la coordination et de fourniture de services publics efficaces* »¹³.

La Banque mondiale endosse les principes de l'efficacité et de la responsabilisation et y réfère de manière prescriptive pour désigner les institutions et les pratiques politiques théoriquement nécessaires au développement. Elle associe la notion de gouvernance à une saine gestion du développement assurant un cadre prévisible et transparent de la conduite des affaires publiques et obligeant les tenants du pouvoir à rendre des comptes.

Le PNUD souligne d'emblée pour sa part le sens qu'il entend donner au concept de gouvernance : « *Parce que la bonne gouvernance peut tout simplement signifier l'application de gestion efficace, nous, au PNUD, croyons avec Amartya SEN que la gouvernance dont il est question à cet égard (l'importance de la bonne gouvernance pour le développement humain) est une gouvernance démocratique et participative.* »¹⁴ Il y a là tout un problème de valeur, du modèle de société et de la forme de l'Etat.

⁹ F.X MERRIEN, *De la gouvernance et des Etats providence contemporains*, RISS, 1998.

¹⁰ J.-G. MARCH et J.-P. OLSEN, *Démocratie Gouvernance*, New-York free Press.

¹¹ L. OUELLET, « Gouvernance et rôles changeants de l'Etat moderne », séminaire sur la gouvernance, Burkina Faso, novembre 1994.

¹² Dossier documentaire « Sommet mondial sur le développement durable », Johannesburg, 2002-fiche n°10.

¹³ Banque mondiale, « *Governance and Development* », Washington D.C., 1992.

¹⁴ NZONGOLA NTALAJA, « Gouvernance et développement », FAFO, Oslo, 2003.

Cette conception comprend les mécanismes, processus et institutions grâce auxquelles les citoyens ou groupes articulent leur intérêts, exerçant leur droit commun par la loi, remplissent leurs obligations et négocient leurs différents.

« La bonne gouvernance se définit, parmi d'autres caractéristiques, comme participative, transparente et responsable ; elle est également efficace et équitable : elle favorise le respect de la légalité. »¹⁵. La bonne gouvernance se définit aussi comme « un ensemble d'institutions sociétales qui représentent pleinement la population, qui sont reliées par un réseau solide de réglementation institutionnelle et de responsabilité (vis-à-vis du peuple, en dernier ressort) et qui ont pour objectif de réaliser le bien être de tous les membres de la société »¹⁶.

Ainsi donc, la bonne gouvernance intègre dans la perception des institutions internationales (B.M., PNUD...) et même pour les agences de coopération, des dimensions et des exigences particulières : démocratie locale, participation populaire à travers les associations et les ONG, transparence dans la gestion des budgets publics et lutte contre la corruption.

A titre d'exemple, le traité de l'Union européenne lie étroitement la politique de coopération au « développement et à la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit ainsi qu'au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». (Article 130)

En définitive, le concept de gouvernance renvoie selon ses promoteurs à trois systèmes¹⁷ :

- le système politico-administratif ;
- le système économique ;
- la société civile.

Donc, le développement économique et social ne peut se réaliser que grâce aux transformations de ces trois systèmes en vue d'une plus grande cohérence et d'une synergie dans le fonctionnement du système global. Ainsi, les relations suivantes sont établies ou exigées pour une bonne gouvernance¹⁸ :

- La relation entre gouvernance, démocratie et décentralisation introduit une dimension supplémentaire dont la signification est l'importance de la décentralisation pour le développement économique.
- La gouvernance est perçue comme la manière d'améliorer le fonctionnement du système politico-administratif effectivement en vigueur dans un pays donné en tenant compte des spécificités culturelles et économiques.

Les fondements conceptuels et opérationnels du « modèle de bonne gouvernance » se résumeraient finalement dans¹⁹ :

- la transparence dans la gestion des affaires publiques ;
- la démocratisation et la participation de la société civile ;
- la recherche systématique de l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience organisationnelle.

Cette approche de la gouvernance n'est pas étrangère aux apports théoriques récents réalisés par le prix Nobel d'économies 1998, Amartya Sen, pour lequel le progrès social et la démocratie sont des processus qui se renforcent mutuellement.

Selon Sen, la démocratie fait partie intégrante du développement, envisagé comme « un processus d'expansion des libertés réelles dont les personnes peuvent jouir. De cette façon l'expansion des libertés constitue à la fois la fin première et le moyen principal du développement »²⁰.

3. L'Etat de la gouvernance en Algérie selon les indicateurs de la Banque mondiale

¹⁵ PNUD, « Reconceptualizing governance », New York, 1997.

¹⁶ PNUD, op. cite.

¹⁷ B. JESSOL, « L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec : le cas du développement économique », RISS, mars 1998.

¹⁸ HEWITT DE ALCANTARA, « Du bon usage du concept de gouvernance », RISS, mars 1998.

¹⁹ HEWITT DE ALCANTARA, op. cité.

²⁰ A. SEN, « Development as Freedom », Alfred A. Knopf, New York, 2001.

Depuis plus de deux décennies, l'Algérie se débat dans un processus de transition douloureux qui est encore loin d'aboutir comme en témoigne la valeur des principaux indicateurs de gouvernance qui lui sont attribués par les institutions internationales.

Selon le rapport 2003 du PNUD sur le développement humain, l'Algérie est classée dans les « pays prioritaires en matière de développement ». Ce rapport révèle que l'IDH y a connu une nette régression. Rappelons que l'IDH est un indice synthétique de développement humain qui chiffre le niveau moyen atteint par un pays à travers trois aspects essentiels (la longévité et la santé, l'instruction et l'accès au savoir, le niveau de vie moyen perçu à travers le PIB/hab.). Chacun de ces aspects est mesuré par un indice. La somme arithmétique de ces trois indices donne l'IDH du pays concerné. Les données sur lesquelles se base le PNUD sont fournies par la Banque mondiale.

L'IDH établi pour 173 pays membres de l'ONU en 2003 classe l'Algérie à la 107^e place. Pour rappel, l'Algérie était classée 106^e en 2002, alors qu'elle était classée 100^e en 2001 et... 82^e en 1994 !

Ce classement traduit la régression du niveau de vie reflétée par la chute du PNB/tête d'habitant sur une aussi longue période. Évalué à 2 300 dollars en 1980, il sera de l'ordre de 1 580 dollars en 1997, de 1 545 dollars en 1998 et 1 540 dollars en 1999... Depuis, il stagne autour de cette valeur. Par ailleurs, le salaire réel a chuté de 35 % entre 1993 et 1997 et le pouvoir d'achat des cadres de 41 % entre 1989 et 1995. De ce fait, la pauvreté s'est considérablement élargie et on estime qu'elle concerne près de 40 % de la population sur la base du seuil de pauvreté établi par la Banque mondiale (500 dollars par an et par personne)²¹.

La Banque mondiale a, de son côté, classé l'Algérie en 2001 dans la catégorie des pays à « revenus les plus faibles ». L'écart de classement, selon le PIB/hab. et selon l'IDH, tel qu'il apparaît dans les rapports mondiaux 2001 et 2002 était de - 26 en 1999 et - 22 en 2000. Cet écart relativement important révèle un déséquilibre dans la répartition de la richesse et un problème dans l'allocation des ressources et dans leurs efficacité. Cette situation signifie que les ressources dont dispose le pays – qui sont loin d'être négligeables, si on tient compte des revenus des hydrocarbures, soit plus de 14 Md de dollars annuellement –, sont mal gérées.

Cette situation exprime encore un autre critère, à savoir la « productivité globale des facteurs » (P.G.F.) qui est négative depuis au moins deux décennies, comme le souligne le rapport du Femise²². La mesure de la P.G.F. est la méthode économétrique la plus simple et la plus utilisée pour évaluer la performance passée et future de croissance d'une économie, les capacités de rattrapage vis-à-vis d'autres économies et les différences de niveaux de revenu et de croissance.

C'est cette situation économique et sociale, saisie sur la base de critères objectifs (indicateurs quantitatifs), qui permet d'expliquer la perception de la gouvernance fondée, quant à elle, sur des évaluations subjectives. Le rapport 2003 du PNUD avertit d'emblée qu'en la matière « *le message central du R.M.D.H. est le suivant : l'efficacité de la bonne gouvernance est la clé du développement humain.* » Sur ce plan, l'Algérie est bien mal classée, ce qui n'est guère étonnant, même si on admet le biais de la subjectivité qui gouverne la méthode d'évaluation adoptée par la Banque mondiale²³.

Cette méthode est fondée sur des indicateurs agrégés de gouvernance à partir d'un vaste ensemble de données provenant de 13 agences spécialisées surveillant de près différents aspects des institutions de gouvernance dans la quasi-totalité des 173 pays membres de l'ONU. Sur la base de la définition de la gouvernance adoptée, trois aspects essentiels y sont définis, à savoir :

- Le processus de sélection, contrôle et remplacement des gouvernements.
- La capacité du gouvernement à formuler et à appliquer efficacement des politiques.
- Le respect que portent les citoyens et l'Etat aux institutions régissant les interactions économiques et sociales.

²¹ K. AÏT ZIANE et H. AMIMI, « Quelques appréciations sur la pauvreté en Algérie », revue « Economie et Management » n° 2, mars 2003, Tlemcen.

²² Femise, « Rapport 2002 sur le partenariat euro-méditerranéen ».

²³ D.KAUFMANN, A. KRAAY, P. ZAÏDO-LOBATON, « *Governance Matters* », Banque mondiale, 1999.

Au total, 31 indicateurs sont classés en six catégories correspondant à ces trois aspects fondamentaux de la gouvernance :

- Le processus de gouvernance comporte 2 catégories.
 - voix et responsabilité ;
 - instabilité politique et violence.
- Deux catégories également pour la capacité du gouvernement.
 - efficacité du gouvernement ;
 - qualité de la réglementation.
- Deux encore pour le respect de la légalité.
 - état de droit.
 - corruption.

La catégorie « **Voix et responsabilité** » comporte un certain nombre d'indicateurs mesurant les différents aspects du processus politique, les libertés civiles, les droits politiques et l'indépendance des médias. Elle mesure donc la manière dont les citoyens d'un pays peuvent participer à la sélection des gouvernants, surveiller ceux-ci et demander des comptes.

La catégorie « **instabilité politique et violence** » combine elle aussi plusieurs indicateurs qui mesurent la manière dont est perçue la probabilité d'une déstabilisation et d'un renversement de gouvernement par voie institutionnelle ou par recours à la violence.

« **L'efficacité du gouvernement** » combine dans un seul indice la perception de la qualité du service public, la qualité de la bureaucratie, la compétence des fonctionnaires, l'indépendance de la fonction publique des pressions politiques et la crédibilité du gouvernement. Cet index est orienté vers les *inputs* requis pour que le gouvernement soit en mesure de produire et d'appliquer de bonnes politiques et d'assurer un bon service public.

« **L'Etat de droit** » est composé de plusieurs indicateurs qui mesurent le degré de confiance qu'ont les citoyens dans les règles conçues par la société et la manière dont ils s'y conforment. Ces indicateurs comprennent les perceptions relatives à la criminalité, violente et non violente, l'efficacité et l'équité de l'appareil judiciaire et le respect des contrats et conventions. L'ensemble de ces indicateurs détermine la réussite d'un Etat dans l'établissement d'un environnement dans lequel des règles justes et équitables forment la bases de relations économiques et sociales.

« **La qualité de la régulation** » est orientée vers les politiques *stricto-sensu*. Ce critère inclut les mesures des politiques anti-libérales telles que le contrôle des prix ou une supervision bancaire inadéquate, ainsi que la charge imposée par une réglementation excessive dans des domaines tels que le commerce extérieur et le développement des affaires.

« **Le niveau de corruption** » indique les perceptions de la corruption définie en tant qu'utilisation de la puissance publique à des fins d'enrichissement privé. En dépit de cette définition lapidaire, l'évaluation de ce phénomène (qui exprime sans doute le mieux l'état de mal gouvernance) est nuancée, allant de la fréquence des « paiements additionnels pour obtenir qu'une chose soit faite » en passant par les impacts de corruption sur l'environnement des affaires jusqu'à la détermination de la « grande corruption » sur la scène politique ou la tendance des élites à la « prédation d'état ». L'existence de la corruption est souvent la manifestation d'un manque de respect tant du corrupteur (généralement une personne privée ou une firme) que du corrompu (en général un fonctionnaire) pour les règles qui gouvernent les relations, et, de ce fait, représente un échec de gouvernance selon la définition de la Banque mondiale.

Tous ces indicateurs se fondent sur des perceptions, c'est-à-dire sur l'opinion des experts concernant chaque aspect, d'où leur caractère subjectif qui provoque souvent des controverses autour de leur degré d'objectivité. Ces indicateurs sont exprimés par des chiffres allant de -2,5 à +2,5 (le chiffre le plus élevé étant le plus favorable) et sur une échelle comparative allant de 0 à 100. Si on se réfère donc à l'étude de la Banque mondiale, qui constitue une référence en la matière, on remarque la nette faiblesse de la gouvernance en Algérie²⁴ :

²⁴ Source : construit par nous-même sur la base des données de la Banque mondiale, « *Governance Indicators* », 2003.

	0 - 100	-2,5 à +2,5
Voix et responsabilité	20,2	- 0,96
Instabilité politique et violence	09,7	- 1,54
Efficacité du gouvernement	32,5	- 0,59
Qualité de la régulation	34	0,54
Etat de droit	31,1	- 0,54
Contrôle de la corruption	31,4	- 0,70

L'Algérie est ainsi classée dans le dernier camp du classement des 173 pays membres de l'ONU en matière d'efficacité du gouvernement, de qualité de la régulation et de l'Etat de droit, ainsi que du contrôle de la corruption. C'est beaucoup moins pour l'indicateur « voix et responsabilité ». Quant à l'indicateur « instabilité politique et violence », il situe l'Algérie parmi les pays les plus instables et où règne la violence.

Il est vrai que l'Algérie a traversé une période qui justifie incontestablement cette perception. Cependant la situation s'est nettement améliorée sur ce plan et cette perception n'est plus de mise.

Même si ce classement est quelque peu sévère, comme le dénonce le CNES²⁵ qui affirme que « *l'on semble attacher plus de poids à des appréciations d'ONG étrangères (ou nationales) qui n'ont pas fait la preuve de leur objectivité et dont la neutralité est souvent contestée, qu'à l'information directe fournie à partir de faits et de réalités tangibles...* », il n'en demeure pas moins qu'il exprime, même si c'est de manière quelque peu appuyée, une situation générale bien réelle. La situation de la gouvernance en Algérie éclaire parfaitement l'affirmation qu'il « *existe un rapport étroit entre, d'une part, la nature et la qualité de la gouvernance d'un pays et, d'autre part, la réussite ou l'échec des efforts que celui-ci déploie pour promouvoir le développement humain, à supposer même que ces efforts soient déployés* »²⁶.

4. Conclusion

Pour conclure ce modeste exposé, nous pouvons affirmer qu'en Algérie, comme dans de nombreux pays à travers le monde, la problématique de la transition démocratique et de la bonne gouvernance bute sur celle de la réforme de l'Etat et du pouvoir. Cette problématique a depuis longtemps été posée en Algérie²⁷, depuis le défunt président H. Boumediène, qui affirmait vouloir construire un Etat et des institutions qui survivront aux hommes et aux événements, jusqu'à l'actuel président, A. Bouteflika, qui a constitué une commission nationale de réflexion sur la réforme de l'Etat. Mais toute réforme est vouée à l'échec si la question du pouvoir constitutif du politique est niée, ce qui a été apparemment le cas.

Peut-on, en effet, raisonnablement entreprendre une réforme de l'Etat sans s'interroger en même temps sur le système politique qui anime les mécanismes de pouvoir, gère les conflits et répartit les ressources ? La réponse ne peut être que négative, sauf à entreprendre une réforme administrative, c'est-à-dire, comme cela a toujours été le cas, se contenter d'une adaptation des modes d'attribution et d'exercice des compétences et de l'Administration pour accroître « l'efficacité » du travail administratif, sans changer fondamentalement sa nature et son sens. C'est de l'établissement de tous les mécanismes des pouvoirs et de mise en jeu de la responsabilité politique qu'il s'agit en définitive. En ce sens, toute la problématique de la réforme de l'Etat se ramènerait à la redéfinition des rapports entre la pratique du pouvoir d'Etat (relations entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire) et les appareils administratifs, à la nature de leur confusion ou à leur relative et réciproque correspondance.

Posée en ces termes, la réforme de l'Etat se trouve inséparable de celle du régime politique lui-même et, plus précisément, du mode de répartition des responsabilités au sein de l'exécutif, de la place du législatif dans le travail gouvernemental et enfin du judiciaire comme gardien de l'Etat de droit. L'expérience de ces deux dernières décennies montre en vérité toute la complexité et la difficulté de l'entreprise. Confondus jusqu'à la constitution de 1989 et formellement autonomes depuis celle de 1996, rien n'a chargé fondamentalement dans la pratique. Comme le politique s'est toujours décrété irresponsable, c'est

²⁵ CNES, « Rapport sur le développement humain 2001 », Alger, 2002.

²⁶ Banque mondiale, op. cit.

²⁷ A. DAHMANI, *L'Algérie à l'épreuve : économie politique des réformes 1980-1997*, Ed. Casbah, Alger, 1999.

l'Administration, et notamment ses représentants territoriaux, qui a subit toutes les accusations. Il est vrai qu'aux yeux du citoyen l'Administration de proximité polarise toute l'attente sociale insatisfaite et condense l'ampleur des responsabilités de l'Etat. Et faute de pouvoir influencer sur le fonctionnement du système, ni directement, ni par le biais d'une représentation souvent contestable et contestée, elle force l'attente citoyenne à transformer ses demandes en revendications politiques assez virulentes et saccageuses (les événements vécus ces dernières années dans certaines contrées du pays, notamment en Kabylie, en sont encore une fois la démonstration éclatante). Finalement, pourrait-on changer la forme de l'Etat sans changer en même temps sa nature ?

Ainsi, les conditions de fonctionnement des Etats et les conditions de leur transformation constituent aujourd'hui un problème théorique et pratique majeur. Ce n'est pas un hasard si de nombreux économistes se sont interrogés depuis bien longtemps déjà sur la question de la démocratie, dans la mesure où celle-ci, avec ses systèmes de contrôle politique et budgétaire sous le regard de la presse, semble offrir les meilleures garanties de transparence et de bonne gouvernance malgré toutes les réserves qu'on peut formuler à cet égard.