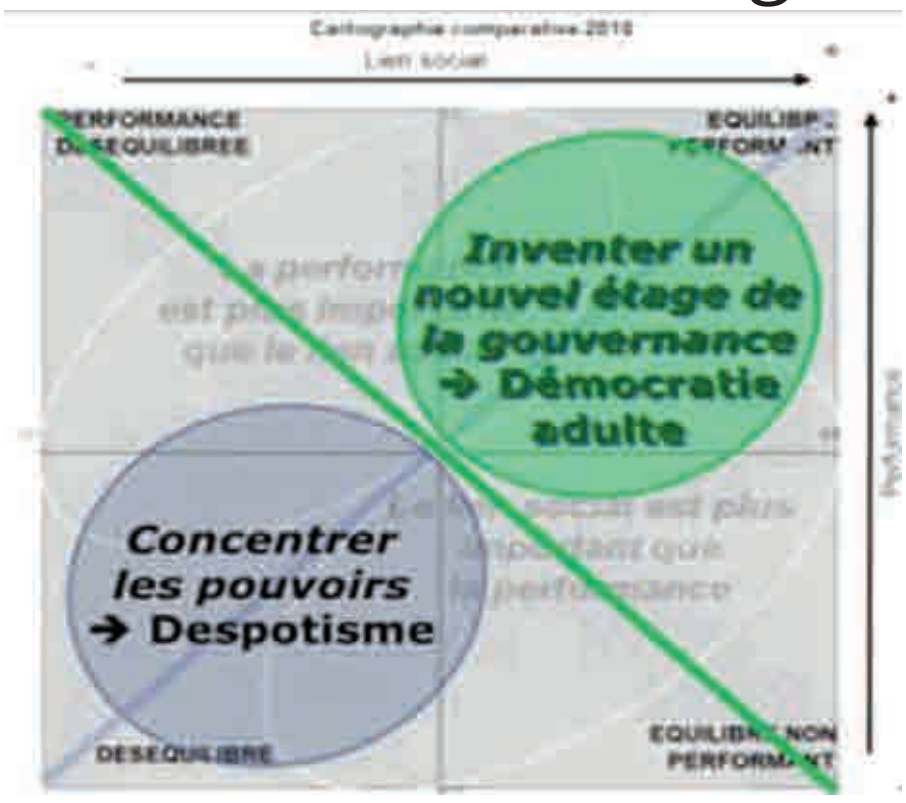
Le Soir d'Algérie - Espace «Corruption» - E.mail : soircorruption@gmail.com

L'APRÈS-PÉTROLE ET LE DÉVELOPPEMENT

Le début de l'ère de la «bonne gouvernance» ?

Bientôt, 4 ou 5 années tout au plus — tous les spécialistes s'accordent à le dire —, la manne pétrolière sera derrière nous et toutes ses dérives avec : économie mono-exportatrice, rente tous azimuts, gabegie, dépenses publiques incontrôlées, etc. Quid alors du développement ? L'Algérie s'engagera-t-elle sur la voie du progrès et de la justice sociale ? Qu'en sera-t-il des perspectives démocratiques, des libertés et de la bonne gouvernance ? Les Algériens sauront-ils réagir pour mener leur pays vers un renouveau tant espéré ? Ces questions font l'objet de nombre d'analyses un peu partout dans le monde, et l'une d'entre elles, publiée récemment(*), a retenu notre attention.



Jomo Kwame Sundaram et Michael T. Clark sont experts au sein de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture de l'ONU (FAO), et de s'interroger : «La «bonne gouvernance» est-elle indispensable au développement ?» Mais qu'est-ce que la bonne gouvernance ? La Banque mondiale en a dressé quelques indicateurs, et la liste n'est pas exhaustive (voir encadré ci-dessous). Beaucoup de personnes bien intentionnées ont soutenu ou soutiennent des «programmes de bonne gouvernance» dans les pays pauvres, pensant qu'ils conduiraient à un développement plus rapide et équitable. Malheureusement, il n'y a pas de preuves que la «bonne gouvernance» soit nécessaire au développement socio-économique.

Il y a corrélation entre le développement et un meilleur fonctionnement des institutions, mais c'est le développement qui conduit à ce meilleur fonctionnement – et non le contraire. Soyons clairs : personne ne veut de la corruption ou d'autres dysfonctionnements de ce genre.

Bien au contraire, tout le monde veut «améliorer la gouvernance».

Les mauvais conseillers

L'échec de la politique économique conventionnelle menée pendant la crise de la dette publique des pays en voie de développement, dans les années 1980, a mené à la recherche des «responsables» de cet échec : de 1980 à 2000, l'Afrique subsaharienne a perdu un quart de siècle de progrès socioéconomique !

Les gouvernements de ces pays étaient des cibles faciles, et les réformes de «bonne gouvernance» furent présentées comme la solution. Conseiller des gouvernements sur la façon de faire leur travail est devenu une nouvelle vocation pour des institutions internationales. L'Algérie aussi n'y a pas échappé, mais la manne pétrolière qui a explosé dès la fin des années 90 a dispensé le pouvoir en place d'inscrire ces réformes à son agenda. La Banque mondiale a ainsi introduit un indice composite de «bonne gouvernance» basé sur des centaines d'indicateurs. Elle a trouvé une bonne corrélation entre cet indice et la performance économique, et nourri l'espoir que l'élément-clé manquant pour le progrès économique avait été découvert. Mais tout cela a été construit sur de mauvais fondements : les indicateurs n'ont pas de base historique et ne prennent pas en compte les défis ou les spécificités de chaque pays. Le choix des pays lui-même est biaisé, et les calculs ne prennent pas en compte les interdépendances entre variables. Résultat : l'analyse exagère l'impact de la bonne gouvernance sur la croissance. Malgré cela, les réformes de bonne gouvernance sont imposées comme des conditions à l'octroi de l'aide au développement. Le gouvernement du pays récipiendaire finit par mimer les attentes du donateur, mais la réforme a peu de lien avec les problèmes réels du pays. Et quand il y a plus de cent indicateurs, la réforme devient si vaste qu'elle est hors de portée de la plupart des pays. Surtout, elle détourne l'attention et les efforts de ce qui serait véritablement nécessaire.

Biens communs ou intérêts privés ?

Les solutions de bonne gouvernance, bien qu'en principe «neutres», ébranlent des droits traditionnels et des obligations coutumières établies sur des générations, et favorisent trop souvent des intérêts privés. Dans beaucoup de cas, elles ont des effets inattendus ou pervers. Par exemple, la décentralisation permet souvent l'émergence de puissants «caciques» politiques locaux. Comme l'économiste américaine Merilee Grindle (Université de Harvard aux Etats-Unis) l'a écrit, le véritable besoin est celui d'une gouvernance «suffisamment bonne» — c'est-à-dire qu'il faut sélectionner ce qui est nécessaire au sein de la longue liste de ce qui serait souhaitable. Ces réformes non seulement créent des attentes irréalistes, mais compliquent encore considérablement et inutilement le travail des gouvernements. Et elles se trompent souvent sur les moyens. Par exemple, elles insistent sur la nécessité d'étendre le droit de propriété. Leur argument est qu'en l'absence de droit de propriété individuelle, les biens communs sont surexploités et utilisés de manière inefficiente, et que les incitations à des investissements productifs sont faibles ou nulles. En réalité, la «tragédie des biens communs» n'est ni universelle ni inévitable. Leur absorption par la propriété privée n'est pas nécessairement la meilleure solution. Une autre économiste américaine Elinor Ostrom (1933-2012), prix Nobel 2009, a montré que les sociétés ont élaboré des panoplies de solutions créatives et durables pour résoudre de façon optimale un grand nombre de dilemmes sur les biens communs.

Privilégier des réformes définies localement

Les grosses organisations bureaucratiques internationales ont tendance à apporter des réponses technocratiques face à ce qui est, en réalité, un problème politique. La promotion d'une réforme de bonne gouvernance est une réponse technocratique à ce que des personnes bien intentionnées considèrent comme de mauvaises politiques publiques. Elles supposent que la solution à la plupart des dilemmes politiques se trouve dans la conformité à des indicateurs portant sur les processus ! Nous savons que la gouvernance s'améliore avec le développement. Il faut donc privilégier des réformes de développement qui améliorent la gouvernance. Une approche pragmatique ne peut être la même pour tout le monde. Elle ne peut pas apporter la solution avant même que son destinataire ne connaisse le problème. Beaucoup de prescriptions du programme de bonne gouvernance peuvent devenir des éléments de solution. Mais cela se produira, non pas parce que des étrangers le demandent, mais parce que les acteurs voudront qu'il en soit ainsi, pour des raisons concrètes qui leur sont propres. Il n'y a pas de pratiques «exemplaires», qui soient applicables sans prendre en compte les contextes. Il faut être humble, et cela n'est jamais facile pour nous, experts présumés.

(*) Voir le quotidien français *Le Monde*, juin 2015.

Les indicateurs de la Banque mondiale

La transposition en droit interne de la Convention des Nations unies contre la corruption — convention ratifiée par l'Algérie en 2004 — doit non seulement être de qualité mais aussi trouver son prolongement dans l'effectivité opérationnelle des lois et des réglementations qui découlent de cette transposition. Cette effectivité doit trouver appui sur une stratégie nationale de lutte contre la corruption, stratégie dont le gouvernement algérien ne s'est pas encore doté. La bonne gouvernance est une étape indispensable et complémentaire sur la voie de la lutte contre la corruption.

Indicateurs de gouvernance. Dans un rapport de recherche, Daniel Kaufmann, ancien directeur du programme gouvernance mondiale à l'Institut de la Banque mondiale, et Aart Kraay, économiste principal dans le groupe de recherche de la Banque, proposaient un tableau de bord à l'échelle mondiale, plus exhaustif, comprenant des indicateurs de gouvernance. Ce tableau de bord couvrait 209 pays. La Banque mondiale a développé et analysé 6 composantes chiffrables de la bonne gouvernance en prenant comme point de départ la fin des années 90 :

1. Être à l'écoute et rendre compte – mesure les droits politiques, civils et les droits de l'homme.
2. Instabilité politique et violence – mesure la probabilité de menace de violence contre les gouvernements, voire la probabilité de leur renversement, y compris le terrorisme.
3. Efficacité des pouvoirs publics – mesure la compétence de l'administration et la qualité de la prestation du service public.
4. Fardeau réglementaire – mesure l'incidence de politiques non favorables au marché.
5. État de droit – mesure la qualité de la mise en application des contrats, la police et les tribunaux, y compris l'indépendance du judiciaire, et l'incidence de la criminalité.
6. Maîtrise de la corruption – mesure l'abus des pouvoirs publics à des fins lucratives, y compris la grande et la petite corruption (et le détournement des biens de l'Etat par les élites).

D. H.

PROCÈS

La lutte contre la corruption aux abonnés absents

A propos des procès sur les grandes affaires de corruption qui viennent d'avoir lieu — «Autoroute Est-Ouest» et «Khalifa» 2e manche —, nous serions tentés de les résumer en un score : «Pouvoir» 2 - «Lutte contre la corruption» 0. Et avec le prochain procès de Sonatrach 1 (est-ce que le 2 sera programmé un jour ?) deux fois reporté et prévu à la rentrée, ce score va s'alourdir, et ainsi de suite, la lutte contre la corruption n'étant pas encore de taille à prendre le dessus sur un pouvoir qui impose sa «justice», qui protège les «siens» (surtout quand ils sont directement concernés par ces procès), et qui surfe sur l'impunité. Les magistrats de ces affaires — qui n'ont qu'à bien se tenir et qui font dans «l'abus d'obéissance» sans limite — auront rempli leur «mission».

Seul «progrès», et il n'est pas négligeable : la presse écrite qui a couvert ces procès aura tiré son épingle du jeu en nous montrant que non seulement le score était connu d'avance, mais surtout en dévoilant les mécanismes de la tricherie organisée.

D. H.