

Les réformes économiques au Maghreb : la gouvernance à l'épreuve de l'autoritarisme (une analyse politique de phénomènes économiques)*

Med. Chérif BELMIHOUB

Docteur en sciences économiques et de gestion,
Professeur de Management et de Développement institutionnel.
Ecole Nationale d'Administration Alger.

Introduction

Le thème de la gouvernance est d'un usage très fréquent dans la littérature spécialisée, dans les publications des institutions internationales et même dans les rapports et législations des pays.

La notion, qui intéresse différents acteurs nationaux et internationaux, est si présente que ses objectifs paraissent relever de l'évidence. Elle en devient un lieu commun.

En fait, la (bonne) gouvernance est présentée, depuis le début des années 1990, comme un facteur déterminant du développement économique et social au sens large, incluant non seulement la croissance économique, mais également le progrès social, voire même les droits de l'homme. Elle suggère que les pouvoirs publics ont de nouveaux rôles à jouer aussi bien au plan interne qu'au plan international en partenariat avec d'autres acteurs.

Elle intègre la participation citoyenne, la transparence dans la gestion des affaires publiques, le partenariat public privé, la lutte contre la corruption ; qui sont autant de domaines que cette nouvelle orientation semble privilégier.

Par ailleurs, dans le cadre des relations internationales, cette notion est propulsée par les élites des grands pays développés et les fonctionnaires des institutions internationales qui deviennent de plus en plus prescripteurs d'orientations et de politiques très contraignantes et souvent de façon impérative. Le poids de ces prescriptions et d'autant plus fort que la question de l'efficacité des modes d'intervention de la puissance publique telle qu'elle a été mise en œuvre jusqu'à maintenant est très largement contestée ou pour le moins entachées de doute. L'évaluation des Programmes d'Ajustement structurel prescrits par les institutions

*. Ce texte, largement remanié, a fait l'objet d'une présentation lors du colloque international «gouvernance et démocratisation au Maghreb» organisé par la Fondation Euro-Arabe de hautes études de Grenade (janvier 2008).

internationales a donné des résultats peu probants et forts différenciés et dont l'application des règles prescrites en matière de gouvernance n'explique ni le succès ni l'échec des PAS. D'autres variables ont eu plus d'impact sur les résultats, en particulier sur le rétablissement des grands équilibres macroéconomiques, comme par exemple la conduite autoritaire du Programme ou le bénéfice d'une conjoncture favorable sur une ressource rentière.

Ceci ne diminue en rien de la valeur des principes et des règles de bonne gouvernance qui sont indiscutables.

Pour autant, la gouvernance ne constitue pas un véritable concept ni une théorie achevée. C'est une notion polysémique, largement instrumentalisée dans un discours normalisateur et moralisateur, sans qu'elle ne soit toujours bien cernée tant dans son contenu que dans ses implications.

Le concept de bonne gouvernance n'est devenu véritablement opératoire et n'a été effectivement introduit dans les pays en développement que récemment, à la suite justement des premières évaluations des programmes d'ajustement structurel. Depuis, il est devenu un concept dominant, voire incontournable de la gestion des affaires publiques.

Au Maghreb, le discours sur les bienfaits de la bonne gouvernance a été largement promu par les autorités politiques de ces pays pour accompagner des pratiques autoritaires et opaques dans la conduite des réformes économiques. L'écart entre le discours et la réalité n'a jamais été aussi grand, qu'à l'occasion de la promotion du modèle de bonne gouvernance.

I- Problématique et Définitions : nouveaux paradigmes du développement et bonne gouvernance.

1. Définitions inspirées de la théorie et de la pratique économiques

La crise économique des années 80 qui a touché toutes les économies, développées ou sous développées, d'inspiration libérale ou socialiste, n'a pas trouvé une explication suffisante dans les théories économiques conventionnelles. La raison en est que les modèles mis en place s'appuyaient sur des catégories abstraites qui n'exprimaient ni les attentes de la société ni même la volonté de l'Etat. C'est pourquoi la bonne gouvernance dans le domaine économique signifie d'abord la nouvelle articulation entre l'Etat, la société et le marché permettant la réalisation d'une efficacité des structures économiques, la satisfaction des besoins sociaux et la promotion du bien être des hommes. Pour atteindre cet objectif, la bonne gouvernance prône une recomposition des ordres politique, économique et sociaux internes sur la base de rapports partenariaux entre l'Etat, le monde des entreprises

(publiques et privées) et la société. Cette recomposition concernera aussi les relations inter-Etats qui, avec les mutations socio-économiques liées à la mondialisation, rendraient obsolète le modèle politique mais aussi économique de l'Etat-Nation. La célèbre phrase s'applique ici : «l'Etat-nation devient trop petit pour les grands problèmes de la vie, et trop grand pour les petits problèmes».

Concrètement, la gouvernance économique signifie une plus grande efficacité des structures économiques, une efficacité dans l'allocation des ressources et une responsabilité plus accrue des acteurs économiques vis à vis de la société (écologie, redistribution, externalités, emploi, formation)

La théorie économique s'est enrichie d'une nouvelle approche appelée «économie institutionnelle» d'inspiration néo-keynésienne mais à forte composante néolibérale et dont l'originalité et la pertinence sont liées à l'intégration des facteurs institutionnels dans le raisonnement économique. Souvent, dans la théorie conventionnelle, ces facteurs ont été considérés comme neutres ou sans effets sur l'efficacité du système économique. Ainsi les coûts des institutions (du fonctionnement du système ou coûts de transaction), dont une partie est directe et l'autre liée aux comportements des acteurs, peuvent être élevés par rapport à leur efficacité intrinsèque. La nouvelle économie institutionnelle recherche le mode de gouvernance (la bonne gouvernance) économisant le plus sur les coûts de transaction pour résoudre un problème économique. Cette approche pose donc le problème du choix des modes de gestion des affaires publiques et des instruments de régulation des activités économiques en intégrant le critère de la contribution des institutions à l'efficacité globale de l'économie rapportée au coûts directs et indirects de ces institutions de gestion, de régulation et de contrôle.

La mise en place des institutions de pilotage du système économique et par extension de tout le système socio-économique obéit aussi à un choix rationnel en terme de coût/efficacité. Les dimensions démocratie politique, participation de la société civile à la décision publique sont supposées être des facteurs de motivation, d'implication et d'incitation de nature à favoriser l'amélioration de la performance collective du système. Plus encore, la participation des citoyens et des acteurs sociaux est même une condition cruciale de l'amélioration de la légitimité et de l'efficacité des politiques économiques. Cette approche économique de la gouvernance renvoie aussi à la problématique récurrente de la bureaucratie et son impact négatif sur le développement économique et social.

Pour l'approche économique de la gouvernance, l'opposition entre l'Etat et le marché n'est plus pertinente depuis que le débat idéologique entre le capitalisme et le socialisme a cessé ou n'a plus de sens. Même si le marché devient dominant en tant que mode de régulation, il n'est ni parfait ni exclusif des autres modes de régulation ; il permet une meilleure efficacité des acteurs économiques et un

meilleur bien-être social dans un cadre institutionnel adéquat qui permet à l'Etat de jouer un rôle utile.

Le développement de l'économie de marché et la mondialisation des échanges ont certes reposé le problème du rôle et de l'efficacité de l'Etat national dans le fonctionnement du système économique, mais cela ne supprime pas le besoin des institutions économiques et politiques dans le nouvel ordre économique. Ce qui est attendu des Etats c'est l'innovation dans les nouvelles formes de gouvernement (de gouvernance).

Dans un rapport au club de Rome, Dror (1994) résume la problématique comme suit : «les gouvernements ont évolué il y a très peu de temps et, dans leur forme actuelle, il ne sont manifestement pas équipés pour faire face aux changements et à l'incertitude, pour exploiter les opportunités ou anticiper les dangers et les éviter. Par conséquent, il existe un besoin urgent de repenser les aspects-clés de la gouvernance....La tendance générale qui consiste à condamner l'échec des gouvernements à gérer les problèmes actuels parce que la société est «ingouvernable» est fautive. L'erreur réside plutôt dans des capacités inadéquates pour gouverner.»

Concrètement, au plan économique, la notion de gouvernance relance le débat sur les modes de coordination des activités socio-économiques dans une économie de marché en interdépendance forte avec les autres économies, en postulant que ni le marché seul, ni l'Etat (institutions politiques et administratives) ne peuvent assurer une coordination efficiente. Bob Jessop considère cette évolution comme un changement séculaire fondamental survenu dans les relations Etat-marché-société «qui implique l'apparition de conditions économiques et sociales nouvelles importantes et d'un cortège de problèmes qui ne peuvent pas, sinon difficilement, être gérés ou résolus par la planification étatique du sommet vers la base ou l'anarchie médiatisée par le marché.»¹

2. Définitions inspirées des institutions internationales

Les différentes conférences au sommet, organisées par les nations unies depuis le début des années 90, ont presque toutes, dans leur plan d'action ou leur déclaration finale, apporté des éléments nouveaux sur la gouvernance : C'est le cas de la Conférence de Copenhague sur le développement social, la Conférence du Caire sur la population et le développement, la Conférence de Beijing sur les femmes, la Conférence de Rio de Janeiro sur le l'environnement et le développement, la Conférence de Vienne sur les droits humains et Habitat-II à Istanbul.

1. Bob Jessop in *Revue Internationale de sciences sociales* n° 155 /mars 1998

Selon le rapport publié en 1995 par la commission sur la gouvernance Globale, «...la Gouvernance est un processus continu à travers lequel les intérêts conflictuels peuvent être réglés et la coopération peut être développée. Ce processus comprend la constitution d'institutions formelles et des régimes capables de renforcer les allégeances ; il comprend aussi des accords informels que les peuples et les institutions font ou envisagent de faire dans la protection de leurs intérêts.»

Mis en avant à partir de 1990 par la Banque Mondiale, le concept a fait l'objet d'une abondante production théorique ces dernières années au sein même des institutions internationales comme la Banque mondiale, le FMI ou le PNUD.

Les expert de ce dernier définissent la gouvernance comme «une manière particulière de diriger, d'exercer l'autorité politique, économique et administrative pour gérer les affaires de la nation».

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 de développement et 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 «Nouveaux rôles de l'Etat dans un contexte de mondialisation», de «réinvention du gouvernement» et de «New public Management», la notion de «bonne gouvernance» a été réservée aux pays du sud. L'accent est plutôt mis sur les conditions de mise en œuvre des programmes d'aide au développement ou de façon plus systématique pour le programme d'ajustement structurel.

La bonne gouvernance intègre, dans la perception des organisations internationales et même pour les agences de coopération, des dimensions ou 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» (art.130)

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 socioculturelles et économiques.

Pour la Banque mondiale, «la gouvernance est une affaire de management ou de réformes institutionnelles en matière d'administration, de choix de politiques, d'amélioration de la coordination et de fourniture de services publics efficaces». Pour atteindre cet objectif, la bonne fois et la bonne volonté des hommes ne suffisent pas, il faut aussi de bonnes institutions.

3. Le nouveau Rôle de l'Etat dans le développement économique et social

Au cours des trois dernières décennies, la réflexion en sciences sociales sur le développement économique et social s'est focalisée, à tort ou à raison, et peut être, faute de mieux, sur le rôle de l'Etat. Le débat ne porte pas seulement sur le poids de l'Etat dans le système socio-économique (secteur public) mais aussi sur la manière dont ce rôle est joué et l'efficacité qui en résulterait. La conduite de politiques de réformes, qu'elles soient autonomes ou sous le contrôle et le soutien des institutions internationales, a montré l'incapacité des institutions traditionnelles à gérer la complexité et a donc justifié la nécessité d'une réflexion sur le rôle de l'Etat. En effet, les institutions et les instruments de l'Etat entrepreneur, propriétaire, régulateur, redistributeur-protecteur ne sont plus adaptés au nouveau contexte de l'économie de marché et de la mondialisation. Le développement économique a un nouveau paradigme et l'Etat-providence a montré ses limites.

3.1. Les limites de l'Etat propriétaire-entrepreneur

La nécessité de faire face aux immenses problèmes du développement (pauvreté, inégalité, manque d'infrastructures) explique que la plupart des pays en développement aient suivi un modèle économique dans lequel l'Etat a joué le rôle principal, que se soit par les dépenses publiques, ou par une implication directe, ou par son influence sur l'organisation des différentes activités économiques.

Le modèle de «l'Etat développeur» est né dans les années 50-60 pour donner un contenu concret aux théories économiques du développement, en particulier leur variante à destination des pays rentiers et dont la variable principale est l'allocation intersectorielle des ressources avec une priorité pour le développement industriel.

L'idée centrale dans ces modèles de croissance était que les Etats des pays en développement devaient privilégier un investissement public volontariste et sélectif en faveur des secteurs industriels jugés les plus stratégiques en termes de retombées économique et sociale (effets d'entraînement pour les uns, pôles de croissance pour les autres et industries industrialisantes pour d'autres encore). La conquête du marché intérieur et la planification centralisée de l'allocation des ressources sont les fondements de la stratégie de développement. Dans un tel schéma, l'Etat se donnait les missions de propriétaire principal, d'entrepreneur, de redistributeur et de régulateur du système économique.

Des taux de croissance longtemps positifs, conjugués aux prêts externes, ont permis de créer un système d'accumulation et de redistribution à partir de l'Etat, dans lequel la performance économique tenait une place secondaire. Lorsque cette période de croissance, d'urbanisation accélérée et de modernisation technique et sociale a été suivie d'une période de stagnation économique, les défauts du système, les distorsions du modèle ont commencé à apparaître.

L'importance de l'Etat dans l'économie a, souvent, créé de multiples occasions pour des situations de rente et étouffé le développement de l'esprit d'entreprise. «Les politiques publiques adoptées reflétant plutôt la capacité des groupes d'influencer la bureaucratie ou leur insertion dans les réseaux clientélistes que leur efficacité productive, ces acteurs ont donc investi une partie importante de leurs ressources à rechercher cette rente plutôt qu'à améliorer leur compétitivité économique.»²

La crise d'accumulation mais aussi de la production à la suite du tarissement ou de la réduction des ressources liées à la rente et l'endettement excessif et coûteux ont accéléré la détérioration des conditions socio-économiques de la population et entraîné la contestation de la légitimité même de l'Etat. La recomposition de l'ordre interne devient alors indispensable pour rétablir au moins les principaux équilibres macro-économiques.

3.2. La crise de l'Etat – providence

L'Etat – providence est une forme particulière de la manifestation de l'Etat moderne (plutôt libéral) sans présupposés idéologiques (socialisme ou libéralisme) ou institutionnels (plan/marché) dans sa relation avec la satisfaction des besoins de la société. L'Etat libéral comme l'Etat socialiste ont chacun développé des politiques de redistribution soit sur la base d'une rente ou d'une richesse produite par des agents économiques et redistribuée par le truchement de l'impôt et de la dépense publique.

L'Etat – providence comme situation socio-économique est très fragile du fait même de la nature mécanique de son existence : L'Etat – providence n'existe que par rapport à l'existence de richesses (ressources) réelles. Ainsi la croissance des besoins de la société par l'effet de la croissance démographique au moins et la diminution relative des ressources par l'effet de la réduction relative de la rente (stagnation ou croissance faible) et de la limite à la pression fiscale ont entraîné la crise de l'Etat – providence. Souvent la crise de l'Etat-providence est constatée par la détérioration des services publics en raison d'une baisse de rendement des organismes publics et l'imperfection du système redistributeur ; la crise de l'Etat –providence dans ce cas est la conséquence de la défaillance du cadre institutionnel de l'Etat et quel que soit le montant du budget alloué, le bien être de la société reste en deçà des attentes.

Au total, la chute des ressources budgétaires ou l'augmentation des emplois alternatifs des ressources publiques (financement de la restructuration industrielle, remboursement de la dette, financement de la grande pauvreté etc.) associé au système bureaucratique déficient et coûteux de production de services publics et de

2. M. Hufty. Publications de l'Institut Universitaire d'Etude du Développement Genève 1999.

protection sociale ont entraîné la crise de l'Etat-providence et par suite la contestation de tout le système politico-administratif.

Si l'Etat-providence a existé sous différentes formes, ses objectifs ont été les mêmes, à savoir : la réalisation du bien-être social. Dans les pays développés d'économie libérale, la réponse à la crise de l'Etat-providence est à chercher dans les nouveaux modes gestion des services qui s'inspirent des méthodes et techniques de management pratiquées dans le secteur privé. Dans les pays en transition à l'économie de marché le passage de l'économie socialiste à l'économie sociale est en soi un programme. La transition économique est lente et coûteuse et les retombées positives ne sont pas toujours évidentes, alors l'Etat doit continuer à accompagner la société dans le domaine social : chômage, pauvreté, effondrement des systèmes de santé, déficit du système de protection sociale quand il existe etc....

3.3. L'Etat dans le nouveau paradigme du développement économique

Les modèles de croissance ci-dessus rappelés ne sont plus adaptés au nouveau contexte économique caractérisé par une double dynamique : la généralisation de l'économie de marché et l'interdépendance des économies. Le nouveau paradigme du développement économique est radicalement opposé aux théories de la croissance ayant servi de modèle de référence aux expériences de développement des pays du sud (Afrique, Amérique latine et à un degré moindre Asie). Ce nouveau paradigme est d'inspiration néolibérale et fortement appuyé et propulsé par les institutions de Bretton Woods. La principale variable dans la dynamique de croissance serait le libre-échange et l'insertion dans l'économie de marché mondiale ; autrement dit les pays peuvent tirer profit de la mondialisation de l'économie pour assurer leur propre croissance. Ce qui implique au plan des politiques de développement : suppressions des protections en matière commerciale, suppression des entraves à l'investissement direct étranger, accélération de la convertibilité des monnaies, le marché national n'est plus un marché pertinent pour la croissance économique quel que soit sa taille (au titre de la validation de ces recommandations, on compare la croissance des grands pays comme le Brésil, l'Inde, l'Indonésie et la Chine à celle des petits pays comme la Corée, Taiwan, Hongkong ou Singapour).

4. La question de la gouvernance des réformes économiques

Le nouveau paradigme du développement économique laisse supposer une transformation structurelle dans le régime économique hérité de l'ancienne conception du développement. Les réformes structurelles sont de deux niveaux : le

premier consiste à définir un cadre macro-économique sain, élaboré sur la base d'un assainissement des finances publiques par la maîtrise des dépenses de l'Etat, un régime de change basé sur une convertibilité progressive de la monnaie et un commerce extérieur totalement libre. Le deuxième niveau (réformes dites de seconde génération), concernera directement le retrait de l'Etat de la gestion directe de l'économie pour se consacrer à ses missions de régulation. C'est ce deuxième niveau qui nous intéresse ici. Les principales actions structurelles à mener par l'Etat pour une transition à l'économie de marché et une insertion dans l'économie mondiale sont : 1) dans la transformation des rapports de propriété par un processus de privatisation dans le secteur public (par un transfert effectif de la propriété au secteur privé) ; 2) la définition d'un système de management du secteur public permettant l'exercice effectif par les managers des droits de propriétés délégués (réformes de la législation sur les sociétés et son adaptation aux règles de et aux exigences de l'économie concurrentielle : droit des sociétés, responsabilités civiles et pénales des dirigeants, formes de contrôle des sociétés publiques et transparence de la gestion) et 3) les modes d'élaboration et d'évaluation des politiques publiques et des politiques de déréglementation. Les trois thèmes constituent des tendances lourdes dans la redéfinition de la place et du rôle de l'Etat dans le domaine économique et social et partant dans la conception du mode de gouvernance à mettre en place.

II- Les réformes économiques dans les Pays du Maghreb : similitudes historiques et culturelles, divergence des trajectoires de développement, convergence des résultats.

Les économies des Pays du Maghreb sont confrontés, comme beaucoup d'autres pays, à deux chocs exceptionnellement forts : l'insertion dans l'économie mondiale devenue incontournable et son corollaire la compétitivité au plan international.

L'économie de marché fournit un cadre de référence dans lequel les règles, les conventions et les dispositifs institutionnels mis en place par les Etats nationaux permettent de distinguer différentes expériences historiques concrètes. Les pays du Maghreb se singularisent par des efforts de développement pris en charge par les Etats- Nation qui ont émergé au lendemain des indépendances et dont la conséquence directe est l'importance du secteur public dans l'économie nationale et dans les transferts publics et aussi par une proximité géographique, culturelle et historique avec l'Europe. Cette dernière aura un impact décisif sur l'évolution de la demande sociale tant au plan économique qu'au plan de la revendication démocratique.

Le processus de mondialisation accroît l'interdépendance des économies nationales et redéfinit la place de l'Etat national aussi bien dans ses rapports internes avec la société que dans sa participation à la régulation de l'ordre mondial. Ainsi, le rôle des institutions internationales devient crucial et appelle à une redéfinition de leur mode d'organisation et de fonctionnement qui doivent en principe obéir aux règles de la gouvernance (participation, transparence, équité, démocratie).

Les pays du Maghreb sont totalement insérés dans cette logique. Les programmes d'Ajustement structurel, les accords d'association avec l'UE, les négociations pour l'adhésion à l'OMC occupent toujours la scène des politiques économiques et les négociations politiques entre les Etats maghrébins et leurs partenaires.

En effet, depuis le milieu des années 80 pour la Tunisie et le Maroc et vers la fin de la même décennie pour l'Algérie, des processus de réformes et d'ajustements ont été mis en œuvre. La similitude des politiques économiques pratiquées dans les trois pays est frappante : d'abord les programmes d'ajustements structurels, initiés au milieu des années 80 pour le Maroc et la Tunisie et au début des années 90 pour l'Algérie, ont été pendant un moment le cadre de référence des politiques économiques et sociales. Si pour le Maroc et l'Algérie, ces PAS ont été imposés par les conditions économiques et financières, en particulier le poids de la dette extérieure et ses conséquences sur les équilibres macroéconomiques et financiers, la Tunisie par contre a sollicité l'adhésion au PAS sans qu'elle en soit contrainte. Ensuite, et de façon quasi synchronisée, les programmes d'adhésion aux zones de libre échange et les accords d'association, en particulier avec l'Union Européenne ont été conclus par ces Pays.

Ces réformes et ajustements successifs accordent une place importante, d'une part, aux instruments et mécanismes pour conduire une transition maîtrisée vers l'économie de marché et, d'autre part, aux dispositifs de promotion de l'investissement privé national et étrangers si l'on en juge par le nombre d'institutions spécialisées créées, la législation adoptée et les ressources allouées, car il ne faut oublier que les trois pays du Maghreb, à des degrés variables, ont tous constitué, au lendemain des indépendances des économies dominées par le secteur public et une société totalement dépendante des transferts et des services publics financés par l'Etat.

1. Les Pays du Maghreb entre héritages et réformes

Les pays du Maghreb, à l'instar des autres pays en développement, n'ont échappé ni aux Programmes d'ajustement structurels de leurs économies, ni aux mimétismes dans l'introduction des règles et principes de la bonne gouvernance. Ce qui va avoir des conséquences sur les réformes institutionnelles, dans leur

dimension «réforme administrative» et sur l'autonomie des acteurs économiques et la démocratisation de la vie économique de façon générale, car le véritable enjeu de la démocratie et de la gouvernance dans ces pays est justement l'autonomie des acteurs par rapport au pouvoir politique monolithique, centralisé et autoritaire instauré à la faveur des indépendances et au nom des idéaux des luttes de libération et de la construction de l'Etat national recouvré. Ces caractéristiques vont constituer un invariant de toutes les démarches de réformes non seulement dans le domaine de l'exercice de la souveraineté et de l'organisation des missions régaliennes mais aussi dans le domaine économique.

M. A. Mahiou considère que la colonisation a renforcé le rapprochement des pays du Maghreb, contrairement à la situation d'autres pays d'autres régions : «La colonisation(...) a scellé aussi l'unité du maghreb dans la mesure où le même colonisateur, la France, s'est implanté dans quatre pays (Algérie, Maroc, Mauritanie et Tunisie), y introduisant la langue française ainsi qu'un héritage institutionnel et juridique qui rapproche beaucoup les structures des pays concernés ; à certains égards et dans leur condition de colonisés, les pays du Maghreb n'ont pas vécu les divisions coloniales qui ont affecté d'autres régions d'Afrique..... D'un point de vue historique, le Maghreb et surtout le Maghreb central (Algérie, Maroc et Tunisie) est sans doute l'une des régions au monde où beaucoup d'éléments communs sont réunis pour permettre le développement d'une unité.»³ De l'héritage de l'administration coloniale, fortement inspirée par le jacobinisme et les idées de l'Etat colonial, omniprésent et régalien, se sont ajoutées les transformations induites par les choix politiques opérés d'abord par l'élan des idéaux des valeurs de l'indépendance et ensuite par le modèle social de développement économique. Pourtant, l'émergence d'un marché commun maghrébin demeure un projet chimérique.

Les réformes économiques et politiques, initiées pratiquement par les trois pays au milieu des années 80, ont amorcé un processus de transformation de l'administration publique et du régime d'accumulation économique pour leur donner des missions et des structures adaptées au nouveau contexte caractérisé par le pluralisme politique et l'économie de marché. Le rapport du comité de réforme de l'Etat (Algérie) résume cette évolution comme suit : «la conception de l'Etat renvoie à l'histoire de la société, à son développement et au contexte interne et externe dans lequel elle évolue. Elle a connu de ce fait les mêmes impératifs, les mêmes incertitudes et les mêmes ruptures que le procès de construction nationale.»⁴

3. A. Mahiou : «Unité et Diversité du Maghreb», Questions Internationales n° 10, 2004. p. 9

4. Comité de Réforme des Missions et des structures de l'Etat, instance instituée par le présent de la république (composée de 70 personnalités) pour élaborer un diagnostic exhaustif et définir une stratégie de réformes de l'Etat. Nov. 2001

Toutes les évolutions futures de l'administration publique et du mode de gouvernance de façon particulière seront empreintes des vicissitudes du passé car l'héritage n'est pas seulement dans les formes et les normes institutionnelles mais il est aussi et surtout, dans les comportements et la culture administrative qui s'est sédimentée. Les conséquences de cette conception font que l'Etat monopolisa l'ensemble des ressources nationales, s'institua comme gestionnaire direct des activités économiques et des affaires publiques ; en effet, la configuration organisationnelle de l'administration a épousé cette conception et a produit une centralisation et un formalisme des plus excessifs malgré les vellétés décentralisatrices annoncées périodiquement.

Dans un système si profondément construit sur l'Etat et pour l'Etat, le changement n'est assurément pas aisé à cause des coûts politiques et sociaux qu'il entraînerait et des positions dans les différentes hiérarchies institutionnelles qu'il menaçerait. Les conséquences de cette situation vont se manifester sur le long terme et vont de façon directe ou indirecte annihiler pour longtemps toutes les tentatives de réformes allant dans le sens de l'autonomie des acteurs, car la démocratisation des systèmes politiques ne peut pas se concevoir si les acteurs restent soumis à des subordinations formelles ou clientélistes à un régime autoritaire contrôlant tous les espaces et agissant soit par la contrainte soit par l'affectation de prébendes tirés de la rente. On peut, sans risque d'erreur, généraliser cette conclusion au Maroc et à la Tunisie.

Les transformations intervenues ces dernières années, qui sont induites par l'effet conjugué des transformations économiques, des revendications politiques et des attentes sociales vont fissurer cette conception de l'Etat et par ricochet l'édifice administratif et de gouvernance.

Il serait, toutefois, erroné de considérer les pays du Maghreb central (Algérie, Tunisie, Maroc) comme des cas homogènes et uniformes dans leurs structures et leurs évolutions, ils sont plutôt trois projets étatiques autoritaires en compétition. Chacun des pays a suivi une trajectoire particulière, au moins dans les formes apparentes, mais dans le fonds les vicissitudes de leur aire civilisationnelle, de leur histoire ancienne (avant la colonisation), récente (pendant la colonisation) et immédiate (post indépendance) ont marqué les élites politiques de façon profonde et par conséquent les «comportements institutionnels» futurs seront emprunts de cette culture et annihileront pour longtemps la volonté de réformes radicales qui entraîneraient une transformation des rapports au pouvoir et surtout une réduction ou une suppression du contrôle de la rente et des positions clientélistes par rapport au pouvoir de contrôle de celle-ci.

En dépit de la diversité des modèles de développement adoptés au lendemain des indépendances, les pays du Maghreb central n'ont pas su démontrer leur capacité à

créer les conditions d'un développement pérenne. Au début des années 80, les expériences de développement, malgré leur différence, ont toutes révélé leurs échecs. Plus formellement les choix de développement économique ont été sanctionnés vers le milieu des années 80 par une crise d'endettement qui a conduit les pays du Maghreb à l'adoption de mesures d'ajustement structurel.

Les trois pays ont signé des accords d'association avec l'Union européenne (Tunisie : 1995, entré en vigueur en 1998 ; Maroc, entré en vigueur en 2000 ; Algérie, signé en avril 2002). La Tunisie et le Maroc sont membres de l'OMC, alors que l'Algérie est en négociation depuis 1987. Force est de relever que ces «ouvertures» n'ont pas atteint le système de gouvernance mis en place ; au contraire, par moment, ces ouvertures ont été utilisées comme source de renouvellement de la légitimité des régimes autoritaires ; n'a-t-on pas présenté les accords sur le PAS ou la seule signature des accords d'association dans les zones de libres échange comme des succès en soi. Combien de fois, en Algérie, le satisfecit distribué par le FMI quand à la bonne exécution des conditions du PAS a été présenté comme un résultat économique exceptionnel⁵.

Les ouvertures, qu'elles soient institutionnelles et officielles, comme les différents accords bilatéraux ou multilatéraux, ou par le commerce extérieur (volumes des importations de produits et services de toutes natures) n'ont pas créé une dynamique interne pour faire émerger le secteur privé dans ces pays comme facteur de changement grâce à un projet de développement autonome, ce qui lui conférerait une légitimité sociale et la possibilité de se positionner comme alternative au système productif public sclérosé. Au contraire, ce secteur privé dans les pays du Maghreb, au lieu l'alternative et l'agent du changement, se place dans l'ordre institutionnel de prédation des ressources nationales par un comportement clientéliste pour accéder à la rente et aux privilèges du système en place : exonérations fiscales sans contreparties, accès non transparents aux marchés publics, corruption de la bureaucratie de l'Etat...

Ici aussi le rapport à la rente n'a pas la même intensité dans les trois pays du Maghreb ; si pour l'Algérie, la rente pétrolière apparaît comme le vecteur centrale de l'organisation du pouvoir et de la subordination de tous les acteurs au pouvoir re-distributeur de cette rente, pour le Maroc et la Tunisie les logiques rentières du système politico-économique ont aussi marqué les formes d'exercice du pouvoir et du contrôle de la société malgré l'absence d'une rente minière conséquente(

5. Depuis plus d'une décennie, l'Algérie manifeste, à travers ses autorités politiques, une grande volonté de transformation du système économique, cependant ni la vision n'est définie, ni les institutions et ceux qui les font fonctionner ne sont prêts pour conduire ces transformations. Les comportements sont sclérosés et les stratégies de statu quo sont prisées.(voir notre contribution au débat : «les réformes économiques en Algérie : le statu quo comme stratégie des acteurs» in le Quotidien El Watan des 22/23 mars 2005.

Maroc bénéficie d'une rente minière dans les phosphates). Ainsi la centralisation du système de décision, les formes autoritaires de conduite de l'action de l'Etat et du contrôle de la société civile seront des invariants dans les pays du Maghreb même si parfois les nuances peuvent paraître significatives.

La démocratie tutélaire en Tunisie : «Ce sont les élites de la nation qui doivent montrer la voie au peuple» ; les allégeances au pouvoir central sont une pratique très usitée par le pouvoir tunisien ; même la vénérable centrale syndicale UGTT a succombé aux charmes du pouvoir «rédempteur».

La démocratie populaire en Algérie tirant sa légitimité de la révolution d'indépendance a perpétué l'Etat autoritaire grâce à une manne providentielle permettant d'organiser un système clientéliste et arrogant tant que sa légitimité n'a aucun rapport avec l'efficacité de l'action publique.

La démocratie partisane au Maroc tirant sa légitimité de la religion et du statu particulier du Roi et du Makhzen mais certainement portée par une clientèle élitiste et technocratique.

Ces différences de légitimité auront des conséquences sur la conduite des réformes et même sur l'évolution de la construction démocratique dans les pays du Maghreb.

2. La singularité algérienne dans le contexte maghrébin

En Algérie, les réformes économiques ont été lancées officiellement en 1988, suivies en 1989 par les réformes politiques avec l'adoption d'une nouvelle constitution ouvrant le champ politique à la compétition partisane et garantissant les libertés politiques aux citoyens ainsi que la liberté de la presse. En 1988, la privatisation du secteur public n'était pas au programme, par contre le vecteur central des réformes était la "démonopolisation" tout à l'instar de tous les champs de la vie politique, économique et sociale. La technocratie du secteur économique public, les élites universitaires et la presse se sont mobilisées pour les réformes; un vrai débat a été lancé au sein de la société. Au fur et à mesure que le débat s'amplifie, les positions se radicalisaient et on a assisté à des alliances contre nature pour saper la dynamique des réformes; d'un côté la technocratie économique et les universitaires non structurés et de l'autre les bureaucrates, les militants de gauche (et même les «gauchistes») et les «rentiers» du commerce import-import. Cette dernière composante, pour le moins hétéroclite, défendait le maintien du statu-quo, alors que les intérêts de ses membres étaient diamétralement opposés. Ce sont bien sûr les bénéficiaires des positions rentières, en particulier dans le commerce extérieur et la bureaucratie qui ont fait bloc derrière certains «Décideurs» politiques (au sein du Parti FLN) ou militaires et ont organisé des résistances et des

manipulations de la société civile naissante pour détourner la dynamique des réformes. Le programme des réformes était articulé sur la notion d'autonomie des acteurs :

- Autonomie des entreprises publiques, transformées à l'occasion, en sociétés par actions pour échapper au moins, partiellement, aux injonctions de l'administration et du politique.
- Liberté syndicale reconnue ;
- Autonomie de l'autorité monétaire ;
- Législation du travail bâtie autour du principe du contrat ;
- Amorce d'une décentralisation territoriale par les codes de la commune et de la Wilaya.

L'ambition de ce programme était de transformer le système dans son ensemble et surtout casser la logique rentière du système et de sa reproduction ; c'est à cause de ce dernier objectif que le projet n'a pas abouti.

Le retour, au plan économique, à la situation antérieure à 1988 a été rapidement concrétisé par la remise en cause des principales législations (à partir de 1995) dès que les conditionalités du PAS ont été assouplies et par la suite complètement levées. Les entreprises publiques sont retournées sous l'emprise de l'administration par des tutelles qui ne disent pas leurs noms. (Holding, SGP...); pendant cette période, à part les liquidations ou dissolutions d'entreprises locales, le statu-quo a été entretenu.

3. La privatisation comme enjeu central des réformes institutionnelles

La problématique de la privatisation est depuis maintenant au moins deux décennies l'une des préoccupations des dirigeants des Pays du Maghreb, à l'instar des autres pays à économie dominée par la propriété publique.

Au plan de l'analyse économique, la privatisation a donné lieu à de nombreux travaux aussi bien sur les démarches et les objectifs que sur les résultats obtenus alors qu'au plan de la gouvernance des processus de conduite des réformes, les travaux sont moins nombreux et certainement moins argumentés.

Les problèmes de transition sont souvent expliqués par les changements institutionnels. La modification de la structure des droits de propriété, animée par une volonté politique, est nécessaire mais non suffisante pour impulser le développement économique et social. Les considérations liées à la qualité des institutions publiques à mettre en place sont aussi importantes dans la conduite des processus de changement. Ainsi les questions de transparence, d'efficacité

institutionnelle et de la culture de «rendre compte», en somme la bonne gouvernance, sont souvent la source de coûts économiques et sociaux plus élevés que les bénéfices attendus de la privatisation. L'importance des institutions de qualité est donc cruciale pour la conduite rationnelle des processus de transformation de la structure des droits de propriété aussi bien en ex.ante qu'ex.post.

La politique de privatisation est souvent présentée ou perçue tout simplement comme un nouveau partage de privilèges liés au contrôle du patrimoine public, le changement de la structure de propriété n'est pas un gage d'efficacité.

Au plan politique, la privatisation entraîne une redistribution du pouvoir et une recomposition des mécanismes de légitimation. C'est pourquoi l'acte de privatisation doit se faire selon des règles de contrôle et de transparence.

Au plan économique, la privatisation peut viser une restructuration industrielle d'un secteur, un objectif budgétaire (produits de la privatisation ou suppression des subventions publiques) ou un flux d'investissements directs étrangers (IDE) ; dans chaque situation l'Etat est tenu de remplir des fonctions précises comme l'assainissement et l'évaluation des entreprises à privatiser, la création d'un environnement propice à l'investissement privé, la réforme fiscale et de la législation commerciale etc...

Au plan social, la privatisation entraîne dans beaucoup de cas des pertes d'emplois soit par l'effet d'une rationalisation de l'activité existante par le nouveau propriétaire privé, soit par l'effet d'une restructuration – redéploiement des activités de l'entreprise privatisée.

De plus, il faut que les agents économiques aient confiance dans les institutions, ce n'est pas parce que les institutions fixent les règles du jeu pour que tous les joueurs jouent ; il faut que les agents constatent que les règles sont transparentes, équitables et stables dans le temps, parce que si elles changent souvent, c'est certainement au profit d'un joueur ou d'un groupe de joueur. La privatisation est souvent présentée comme un jeu à somme nulle, c'est à dire ce que gagne l'un correspond à ce perd un autre ; alors que la finalité d'une privatisation doit être vue comme un jeu «gagnant –gagnant» c'est à dire que l'Etat tire un produit direct de la cession de ses actifs et un avantage indirect lié au maintien de l'activité et certainement une création de valeur ajoutée, en même temps l'investisseur est en droit de tirer profit de son acquisition. Ceci est valable dans un contexte institutionnel favorable dont les règles du jeu sont claires et transparentes et qui expriment à la fois une efficacité et une légitimité institutionnelles.

La plupart des pays en voie en développement avaient mis en place des entreprises publiques au lendemain de leurs indépendances ou par la nationalisation des entreprises étrangères soit pour gérer des services publics, soit pour gérer et

exploiter une rente ou encore pour réaliser des programmes de développement. Le résultat est que ces entreprises sont devenues plus préoccupées par la gestion et la production des rentes politiques que de services publics. Ainsi ces entreprises employaient des effectifs pléthoriques sans réelles tâches à accomplir, sans projet industriel et commercial et souvent soustraites au contrôle de performance et d'utilisation des ressources, pompaient sans vergogne des ressources publiques sous formes de subvention et d'assainissements financiers cycliques.

Les PAS ont poussé les gouvernements à revoir et la taille et la gestion du secteur public ; ainsi la privatisation comme la refonte du mode de gestion des entreprises publiques vont constituer les nouveaux champs des réformes économiques et par ricochet de la gouvernance. Il y a lieu ici de distinguer trois types de situations dans le secteur économique public.

- Les entreprises gérant des monopoles sur des activités de service public, souvent caractérisées par un monopole naturel ou par leur forme réticulaire (réseaux).
- Les entreprises appartenant au secteur concurrentiel ;
- Les entreprises dites stratégiques généralement celles qui opèrent dans les secteurs ayant un impact décisif sur d'autres secteurs ou valorisant une ressource naturelle ;

Ces entreprises, quel que soit le type, ont des interactions fortes avec le pouvoir politique et sont soumises au comportement prédateur des politiques et sont souvent utilisées dans la répartition de la rente. Alors leur privatisation soulève des résistances au moment de sa mise en oeuvre. Les entreprises relevant du secteur concurrentiel sont moins «protégées» alors que les monopoles publics et les entreprises en position rentière (rente de situation ou rente liée à une ressource naturelle) sont soumis à une plus grande prédation. La privatisation des entreprises publiques des deux types (Monopole naturel et position rentière) pose, en plus des résistances au moment de leur privatisation, des problèmes après leur transfert au secteur privé. Ici interviennent les problèmes des capacités de l'Etat à réguler certains secteurs (activités de réseaux : télécoms, électricité, transport ...) ou à contrôler l'effectivité de la concurrence et l'empêchement de constitution de position dominante sur un marché ou un segment de marché. Dans ces cas, les rentes sont accaparées par le secteur privé. Des situations de corruption sont souvent liées à l'exercice des missions de régulation par les fonctionnaires.

Il arrive que les privatisations n'aient pas lieu au bon moment, c'est le cas notamment des télécoms en Algérie à cause d'un manque de préparation et d'une absence de vision à long terme dans un secteur qui a connu une mutation économique et technologique majeure au cours des 20 dernières années. Il arrive aussi que des privatisations économiquement souhaitables n'aient pas lieu alors que des privatisations socialement coûteuses se dérouleront très rapidement. Le cas

des Semouleries-Minoteries et des Briqueteries est suffisamment illustratif à cet égard ; alors que des unités étaient courtisées à la fin des années 90 par les repreneurs potentiels, les pertes de marché qu'elles vont subir par la suite leur ont oté aujourd'hui toute attractivité. Les brasseries d'Algérie et les unités des corps gras sont d'autres exemples de destruction de valeur à cause des retards dans leur privatisation.

Au Maghreb ces situations ont été toutes rencontrées, bien entendu selon des formes et des degrés variables selon le Pays. Cependant, le problème de la gouvernance des processus de privatisation (transparence du processus, contrôle public des recettes, efficacité de l'action publique et manque à gagner éventuel) est réellement présent dans les trois pays. L'Etat propriétaire a mis en place des mécanismes institutionnels qu'il contrôle directement et sans partage avec les institutions censées représenter les citoyens ni sous le contrôle d'une quelconque institution parlementaire ou judiciaire autonome.

En Algérie, dix années après la promulgation des premiers textes législatifs sur la privatisation (1997), cette dernière est toujours débattue par toutes les instances et demeure à l'ordre du jour. Or si elle a trouvé d'ardents défenseurs sur le plan de l'opportunité, elle n'est guère concrétisée dans les faits et la lenteur avec laquelle le processus est conduit prouve que les mécanismes institutionnels et organisationnels ne sont pas efficaces. En effet les résistances à la privatisation ne sont pas seulement au niveau des sphères politique et syndicale, celles de la sphère économique et en particulier celles des dirigeants des entreprises et des administrations économiques sont plus fortes en raison des conflits d'intérêts présents dans le système économique ; dans ce cas les institutions d'arbitrage doivent trancher, or le système en place hiérarchique et dual ne permet pas la résolution de ces conflits d'intérêts.

Il est évident que la transformation des rapports de propriété par la privatisation des entreprises et des autres actifs publics entraîne une redistribution des droits de propriété dans le système socio-économique ce qui changerait le mode de fonctionnement de l'économie et la structure des coûts de transaction. La privatisation est encore plus complexe dans le cas de l'Algérie en raison de l'absence d'un besoin de ressources financières pour le trésor ; la fiscalité pétrolière couvre très largement les besoins de financement. Cette situation exacerbera les résistances internes à la transformation des positions dans le système économique qui donneraient accès à la rente et aux privilèges du système rentier. Dans un système dont les produits de la privatisation sont attendus pour le financement budgétaire, les fonctionnaires du ministère des finances et d'autres seraient motivés à accélérer le processus de cessions des actifs publics. Dans le cas contraire, le statu quo est très prisé par toutes les parties.

La Tunisie et le Maroc ont entamé leurs programmes de privatisation déjà au début des années 90. A la différence de l'Algérie, ces deux Pays ont amorcé le processus de privatisation avec de solides alliances dans le système politico-économique et une impulsion forte de la part du pouvoir central. En terme de résultats, l'essentiel des entreprises du secteur concurrentiel ont été privatisées.

Les entreprises, qui demeurent dans le giron du secteur public, continueront à subir les ingérences politiques dans la gestion au jour le jour, en plus de l'opacité des processus de nomination des dirigeants.

Si en Tunisie et au Maroc, le renouvellement des élites technocratiques «clientèles» se fait périodiquement par de nouvelles recrues ; en Algérie, depuis maintenant plus d'une décennie, on dispose d'un volant de cadres qui tournent sur l'ensemble des institutions et entreprises publiques, le problème c'est qu'ils vieillissent. Il n'y a pratiquement pas de renouvellement des cadres dirigeants aussi bien dans la haute fonction publique que dans le monde des entreprises.

III. Des cas exemplaires de déficit en gouvernance.

1. Au Maroc

Le programme de privatisation a été lancé en 1993 ; les outils ont été conçus pour achever la modernisation économique et sociale. Ce programme vise à aider le Maroc pour compléter le processus de libéralisation entamé en 1980.

Le lancement de ce vaste programme était une préoccupation importante pour le Roi. Le processus a été organisé de façon à laisser un pouvoir discrétionnaire à la Bureaucratie et l'administration..

L'administration a abusé de l'argument du secret professionnel et de confidentialité des dossiers pour se soustraire à tout contrôle ou justification qui serait exigés par les organes de contrôle, administratif ou politique. Ainsi la transparence comme principe central de la gouvernance dans la gestion des finances publiques a été ignorée dans le processus.

Pourtant une modernisation de la fonction d'inspection a été conduite parallèlement au processus de privatisation ; on a même créé une Inspection Générale d'Etat dépendant du premier ministre dotée de larges prérogatives dans l'évaluation et le contrôle public des services publics et la coordination des diverses inspections générales des différents ministères en vue d'unifier l'action administrative. La création des comptes spéciaux du Trésor ou des Fonds particuliers, dans lesquels sont versés les produits de la privatisation est une autre manière de détourner l'attention et de se soustraire aux contrôles ; et par la même rendre complexe toute velléité de transparence.

En Algérie, le même phénomène de dégradation de la gouvernance s'est produit au cours de la même période. Pourtant le jeu de pouvoir n'a pas fonctionné sur les mêmes logiques. En Algérie la logique de partage du pouvoir a pris le dessus sur celle d'organiser des contre-pouvoirs et un vrai mépris à l'endroit des technocrates s'est installé. L'administration économique algérienne s'appauvrit de plus en plus de sa substance technique qui était considérée dans les années 70 et 80 parmi les meilleures technocraties de la Région.

Cette appauvrissement a été remplacé selon le pays par le retour en force des logiques féodales au Maroc et la logique du recrutement partisan dans les partis de la coalition au pouvoir en Algérie

Comme en Algérie, un peu plus tard, la privatisation des Télécoms (par l'attribution de la deuxième licence GSM) a été perçue comme un moment crucial dans les réformes économiques et institutionnelles au Maroc. Un discours du Roi a été consacré presque exclusivement à cet évènement. L'extrait suivant du discours (discours à la Nation du 8 juillet 1999) est édifiant sur l'importance accordée par le pouvoir à cette opération de libéralisation et de déréglementation et surtout l'insistance sur la capacité du régime et de son administration à mener une opération de cette complexité. (...) *«j'ai, cher peuple, une très bonne nouvelle à t'annoncer : comme tu le sais, cher peuple, nous avons entrepris de privatiser les télécommunications dans le cadre de la deuxième licence GSM (....) Quelle fut grande notre surprise et immense notre joie lorsque nous avons constatécelui qui a remporté cette licence a fait une offre de plus de 1 Milliard de dollars. (....) car ce chiffre ne peut être atteint que par les Etats qui ont montré, par leur capacité à traiter leurs dossiers dans la transparence, avec honnêteté, technicité et un savoir faire, qu'ils sont au niveau des pays évolués.»* Cette opération d'octroi, dans le cadre de la concurrence, de la licence GSM a été suivie immédiatement par l'ouverture du capital de l'Opérateur historique, devenu Maroc Télécoms, à concurrence de 35 % du capital. Ces opérations ont été supervisées par une autorité de régulation ANRT, un instrument d'intervention de l'Etat inédit dans le paysage institutionnel marocain. Ce succès a enclenché, au Maroc, un débat sur les bienfaits de la transparence et de l'ouverture et par extension, la bonne gouvernance. Cependant l'effervescence suscitée par le nouveau concept de régulation transparente et efficace a été de courte durée et a immédiatement laissé place aux pratiques classiques d'interventions insidieuses des autorités politiques et administratives, comme la nomination des membres du collège de l'autorité de la régulation. Cependant l'ANRT(Autorité Nationale de Régulation des Télécommunications) a pu fonctionner correctement et a su sauvegarder son autonomie de l'interventionnisme des autres institutions ; comme pour d'autres réformes, celles qui ont la caution ou l'impulsion du Palais ont toujours réussi à passer l'écueil des luttes sur le partage du pouvoir et de l'influence. Ceci n'est pas

spécifique au Maroc. En Algérie comme en Tunisie, les stratégies sont les mêmes. Autrement dit les régimes autoritaires sont nécessairement centralisés et plus on monte dans la hiérarchie, plus on a de l'influence et les facilités d'accès à la rente et aux autres avantages.

B. Hibou et M. Tozy⁶ tire la conclusion suivante : «Le système économique et institutionnel marocain est caractérisé par la prégnance du modèle protectionniste et interventionniste, où les positions économiques se construisent à partir des positions de pouvoir ou du moins de la proximité avec celui-ci ; donc aussi par les résistances à la dérégulation, par la nature ambivalente d'un secteur privé sur-politisé et par sa faible internationalisation.» . Les problèmes de transparence et de responsabilisation sont, selon les situations ou occultés ou nuancés pour laisser place aux véritables enjeux de la privatisation en particulier et des réformes en général, qui sont la défense des positions actuelles ou l'élargissement de celles-ci face aux nouveaux acteurs qui s'introduisent à la faveur des réformes. Ainsi la transparence est revendiquée ou mise en valeur par l'une ou l'autre parties en compétition ou en opposition sur une question donnée des réformes. L'opacité est aussi une règle de la gestion des réformes ; chaque fois qu'un acteur des réformes est en position favorable par rapport aux adversaires organise l'opacité de la décision publique pour en tirer profit. B. Hibou et M. Tozy considèrent que «l'opacité est une caractéristique héritée, mais pour autant la transparence n'a pas fait l'objet d'un choix clair, en partie parce que le Makhzen n'en a ni les moyens humains, ni la culture. L'opacité ne semble pas vraiment voulue ; aujourd'hui, elle serait plutôt le reflet d'un manque de vision, d'une certaine réticence par rapport aux réformes, et de quelque naïveté.»⁷.

La transparence, toute relative, qui a entouré les processus de libéralisation du secteur des télécoms et de l'ouverture du capital de Maroc Télécoms, a reçu un coup fatal au moment de la création d'un Fonds appelé «**Fonds Hassan II**» destiné à recevoir les produits de la vente de la 2ème licence GSM, ou plus exactement le surplus obtenu par rapport à l'estimation de la recette de la vente de la licence, c'est à dire la différence entre le prix attendu de la licence (400.Millions de \$) et le prix obtenu effectivement (1,1 Mds de \$) soit 700 Millions de \$. Alors que les 400 Millions de \$ ont été versés dans le budget de l'Etat comme recettes, les 700 Millions de \$ sont soustraits de la logique des finances publiques de l'Etat. Ni l'opportunité ni la légalité de la création de ce fonds ne peuvent être contestées, mais le manque de transparence qui est habituellement liée à la gestion de ce genre de Fonds, qui ne sont soumis ni aux débats budgétaires lors de l'adoption des lois

6. B. Hibou et M. Tozy, «De la friture sur la ligne des réformes : la libéralisation des télécommunications au Maroc»

7. *ibidem* p. 111.

de finances ni au contrôle d'opportunité de son utilisation par les organes politiques ou administratifs de contrôle.

2- En Tunisie :

En Tunisie les réformes économiques et administratives ont été lancées en 1987, «pour parachever le procès de développement».

La réforme s'appuie sur l'ouverture de l'économie tunisienne. La proximité du marché européen est présentée comme une opportunité pour les entreprises exportatrices et l'accueil des entreprises étrangères. La Tunisie est le premier Pays Méditerranéen à avoir signé l'accord d'Association avec l'UE, le 17 juillet 1995.

Les autorités tunisiennes ont réussi à créer une stabilité sociale et politique, très appréciée par les investisseurs étrangers. Par ailleurs une législation très favorable au secteur privé et une série de simplification de procédures administrative, une facilitation à l'accès au crédit et une formation des opérateurs économiques ont été adoptées. L'ingénierie des réformes a été mieux préparée et les alliances autour des réformes étaient plus fortes ; peut être que l'absence d'une rente substantielle et la position privilégiée de la technocratie autour du pouvoir politique a été un facteur décisif pour une conduite des réformes plus cohérente et mieux synchronisée.

La déréglementation des Télécoms en Tunisie a pris du retard et dans ce secteur le retournement de situation a été rapidement observé ; l'offre sur le marché de la deuxième licence GSM n'a pas eu un succès comme au Maroc et en Algérie ; en Tunisie on a du déclarer infructueux le premier appel d'offre international en raison de la faiblesse des offres financières reçues. Il serait intéressant de connaître aujourd'hui les raisons à ce demi échec dans les télécoms dans un pays pionnier dans la région en matière d'ouverture économique et de libéralisation. Contrairement aussi aux deux autres pays et à la tendance mondiale, la régulation du secteur des télécoms reste du ressort de l'administration de l'Etat. Il ne peut pas être permis de créer une autorité administrative jouissant d'une réelle autonomie et dotée de pouvoirs étendus en matière de régulation du secteur en dehors de la sphère administrative traditionnelle.

3- En Algérie

Au plan de la privatisation, malgré plusieurs lois (1997,2001,2006) le résultat est médiocre. Quelques opérations d'ouverture du capital des entreprises publiques, tantôt majoritaire (sidérurgie, chimie) , tantôt minoritaire (cimenteries) ont été concrétisées, souvent dans l'opacité et au mépris même de la législation y afférente. Le mépris de l'administration des règles de transparence qu'elle a elle même arrêtées et l'opacité qui caractérise le processus de privatisation des entreprises de certains secteurs ont atteint leur summum à l'occasion de la concrétisation d'une

privatisation partielle (66% du capital du groupe sidérurgique SIDER) au profit du Groupe indien Mittal Steel (ISPAT) dans le cadre d'une convention d'investissement prévue par la loi. Le code des investissements dispose que lorsque l'investissement bénéficie des avantages du régime de la convention, cette dernière est publiée dans le journal officiel. L'administration, voulant respecter cette disposition au plan formel, a fait publier au JO l'annonce de la signature de la convention entre le gouvernement algérien et l'investisseur ISPAT mais aucunement le contenu de la convention. Par ce procédé génial et malsain, l'administration a porté atteinte aux principes de la transparence en cachant le contenu de l'accord convenu.

Comme pour le Maroc, le secteur des télécommunications a, à la surprise générale, réalisé une réforme réussie, même si le retard pris dans l'appel d'offre de vente de la deuxième licence GSM a fait perdre au Trésor public plus de 500 Millions de \$; en effet si cette opération avait été effectuée deux années plus tôt, elle aurait rapporté entre 1,2 et 1,4 Mds \$ (selon certaines estimations fiables) alors qu'en 2002 elle n'a rapporté aux enchères que 780 Millions de \$. Hormis cet aspect du manque à gagner lié à l'évolution du marché, la réforme a été un succès aussi bien dans la conduite technique de l'opération, la transparence dans le traitement des différentes phases et l'impact sur le développement du secteur et les retombées positives pour le consommateur.

Hormis le cas des télécoms où la réforme du secteur a été opérée par l'ouverture du marché à l'investissement privé et la mise en place d'une autorité de régulation (ARPT) jouissant d'une réelle autonomie de décision grâce à son statut défini par la loi 2000-03 de Août 2000, les privatisations périment et le coût des échecs est aujourd'hui colossal (le cas de l'échec de la privatisation des entreprises de transformation des céréales est révélateur de gaspillages de ressources). Malheureusement cet exemple des télécoms dans le domaine de la dérégulation des activités de réseaux, qui étaient sous le monopole, n'a pas été suivi par les autres secteurs et l'administration a récupéré à son profit l'essentiel des prérogatives de régulation en donnant un statut mineur aux nouvelles autorités de régulations dans ces secteurs. (cf. lois sur l'électricité et la distribution publique du gaz, sur les mines et sur les hydrocarbures).

Dans le secteur des télécoms où la réforme a été appréciée unanimement, comme un succès, le changement a été conduit par l'administration centrale avec une forte implication des principaux acteurs : cadres, syndicats. Ainsi les intérêts des différentes catégories ont été sauvegardés : maintien de l'emploi, proposition faite aux fonctionnaires des télécoms affectés à la nouvelle entreprise des télécoms (Algérie Télécoms, société de droit privé) soit de garder le statut de fonctionnaire, soit d'opter pour le statut de salarié de droit commun au sein de la nouvelle entreprise. La transformation du monopole a été introduite par l'ouverture du

secteur à l'investissement privé plutôt que par la privatisation de l'opérateur public. Ainsi deux autres opérateurs privés ont acquis des licences dans le cadre d'une compétition internationale ouverte et aujourd'hui le secteur est réellement concurrentiel et dégage des résultats positifs aussi bien en termes de valeurs ajoutées, d'emploi et qualité et coûts des services aux clients. L'autorité de régulation (ARPT) mise en place dans le cadre de la réforme jouit d'une réelle autonomie et son rôle est bien apprécié par les opérateurs du secteur.

Tout compte fait, «sur le plan institutionnel et formel, l'Algérie dispose présentement d'un cadre offrant apparemment les conditions d'un fonctionnement normal du système politique et administratif ainsi que les voies et les moyens de réaliser ce que l'on caractérise comme étant une bonne gouvernance.»⁸ L'effort consenti dans la mise en œuvre des programmes de transition et d'adaptation de la législation exige un autre effort dans la mise à niveau des pratiques administratives et managériales et du système judiciaire ; autrement dit il s'agira de définir une stratégie alternative au statu quo. L'économie de marché a besoin, plus que les autres formes d'organisation économique, d'institutions efficaces, efficientes et compétitives.

Malheureusement le constat est que l'on n'a jamais cessé de financer le statu quo même dans les moments les plus difficiles de l'histoire économique et politique de ce pays. Ce qui est dangereux dans le maintien du statu quo, au-delà de son coût pour la collectivité nationale, c'est son impact sur les comportements des acteurs économiques et politiques. L'entretien du statu quo est assuré par le régime d'accumulation économique qui reste dominé par la rente qui rend myopes les décideurs et les empêchent de voir à long terme. Ce qui a comme conséquences une croissance des coûts de transaction dans l'économie et une faible production de la confiance, indispensable pour le développement de l'économie de marché. Ce n'est pas un hasard si l'Algérie est classée dans l'édition 2007 du «doing Business», une publication de la Banque Mondiale, à la 116^{ème} place et dans l'édition 2008 à la 125^{ème} place.

8. «Algérie : problèmes institutionnels et de gouvernance» op cité p. 3.

Conclusion :

Il serait à la fois hasardeux et prétentieux de notre part de tirer des conclusions pertinentes, valables pour les trois pays. Cependant, quelques grandes conclusions suffisamment transversales peuvent être proposées dans le cadre de cette contribution. Elles se rapporteraient aux causes profondes des dysfonctionnements de la crise de la gouvernance dans les pays du Maghreb. Elles seraient aussi interprétées, à la fois, comme des causes et comme des conséquences de la mauvaise gouvernance.

La confiance dans l'Etat et ses institutions est une condition nécessaire mais non suffisante de la bonne gouvernance. Cette dernière favorise, en effet, la confiance dans l'Etat. Dans les pays du Maghreb, comme dans le reste du monde Arabe, «la prévalence des liens informels rend le recours à des incitations financières et la soumission aux règles juridiques illusoire ou accessoire tant que la possibilité de contourner ou détourner la règle existe. C'est en Algérie où la confiance dans les institutions est la plus faible, derrière la Tunisie et le Maroc. Cette situation de méfiance envers les institutions produit de nombreuses asymétries dans le système qui aggravent les coûts de transaction sans pour autant améliorer la qualité des relations et les sécurités transactionnelles...»⁹.

Des élites qui ont mené d'importantes réformes dites de première génération comme la restauration des équilibres Macro-économiques et la démonopolisation du commerce extérieur, ont par la suite organisé la résistance aux réformes de seconde génération qui intègre surtout la privatisation et la rationalisation de la gestion des affaires publiques. L'explication, du moins pour l'Algérie, est sans doute liée à la nature rentière du système qui fait que les élites, publiques et privées, occupent des niches rentières dans le système sur un mode clientéliste et pour qui les réformes présentent des risques plus élevés, pour eux, que les gains escomptés. La résistance devient alors une attitude tout à fait normale face à des institutions en crise de légitimité et de crédibilité et par conséquent indignes de confiance. Dans un système clientéliste, on est fidèle à des personnes et non à des institutions. La véritable réforme dans ce cas est celle du mode de contrôle de la rente.

Autonomie : l'économie de marché libérale est fondée sur des règles du jeu transparentes. Le fondement même de ces règles du jeu est la liberté d'action des acteurs ; ce qui suppose une autonomie à la fois de ces derniers et des institutions de régulation et de contrôle. L'exemple de la privatisation des entreprises publiques et la libéralisation des télécoms a montré que l'enjeu n'est ni dans la finalité ni dans la technique mais dans le contrôle du processus ex. ante et ex. post. Les institutions en charge de ces réformes subissaient de façon frontale les effets des luttes inter

9. J. Ould Aoudia, «Croissance et Réformes dans les Pays Arabes Méditerranéens» CFD 2006.

acteurs, chacun utilisait ses forces, ses alliances informelles et ses capacités de nuisance du moment. Le succès de l'opération de libéralisation des télécoms aussi bien en Algérie qu'au Maroc procède du fait que ce secteur était sous la pression des évolutions technologiques et sous la supervision des organisations internationales (Banque mondiale en particulier) ; la présence d'une rente substantielle a été pour quelque chose, en particulier l'implication totale et directe des autorités politiques (au Maroc c'est le Roi lui-même qui s'en est chargé). L'expérience des autorités de régulation dans la conduite des transformations dans ce secteur grâce à un statut qui leur conférait une autonomie (ARNT au Maroc et ARPT en Algérie) n'a pas été généralisée aux autres secteurs et autres institutions de régulation et de contrôle ; l'autoritarisme institutionnel classique est reconduit comme mode de gouvernance avec tout ce qu'il comporte comme anomie pour le fonctionnement du système : opacité, gaspillage, corruption. L'autonomie des acteurs n'est plus à l'ordre du jour dans les pays du Maghreb même dans une perspective d'économie libérale de marché. En Algérie, on assiste depuis maintenant une décennie, au nom de la réforme libérale, à un retour des pratiques de la période de l'économie administrée : processus décisionnel exclusivement de haut vers le bas, actions événementielles liées aux cérémonies du pouvoir, subordination totale des institutions publiques au pouvoir central et absolutisme du sommet de la pyramide institutionnelle¹⁰. Au Maroc, «tout le monde s'accorde à vanter la prédilection de Mohamed VI pour les réformes, la modernisation, l'ouverture et le respect de l'Etat de droit, et sa volonté de séparation entre affaires publiques du pays et affaires privées de la famille royale ; alors qu'il apparaît aujourd'hui moins intéressé que son père à faire entrer dans les faits les réformes visant à désengager le Palais des affaires économiques et à assurer la transparence de celles-ci.»¹¹

L'autoritarisme : le paternalisme autoritaire s'appuie sur la redistribution de la rente et des privilèges pour organiser son emprise sur la société. La culture de gestion des élites Maghrébines tantôt clientéliste, tantôt rentière et souvent les deux à la fois, fait que la conception des réformes est souvent bonne, alors que leur mise en œuvre rencontre des obstacles ou des freins mis par ceux qui en apparence sont supposés être les promoteurs et les catalyseurs. Les allégeances, les alliances et les priorités peuvent changer à tout moment. L'autoritarisme crée ainsi sa propre limite

10. Une enquête réalisée dans le cadre du projet «Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs» relatif à la gouvernance économique a révélé le rôle prépondérant de la présidence de la république dans la gestion économique. A la question «quelles sont les parties prenantes dans la formulation des politiques économiques» ? La présidence de la république est créditée de 90.% des avis.

11. B. Hibou et M. Tozy, «Enquête : De la friture sur la ligne des réformes : la libéralisation des télécommunications au Maroc» in Critique Internationale, n° 14-janvier 2002. p. 18

dans la conduite du projet de réforme. Les régimes autoritaires considèrent que tous les acteurs de la scène politique, économique ou sociale sont «achetables» et par conséquent, ce qui importe, ce n'est pas comment organiser le débat au sein de la société sur les questions économiques, mais plutôt comment «payer» l'achat de ces acteurs : opérateurs économiques du secteur privé, technocratie du secteur public, syndicalistes etc. En fait ce qui compte, c'est comment réduire l'autonomie de ces acteurs par rapport au pouvoir central.

La faiblesse de la société civile : la faiblesse des sociétés civiles dans les pays du Maghreb complique davantage la démocratisation et par voie de conséquence l'émergence de la bonne gouvernance économique. Au Maroc la société civile est la mieux organisée du Maghreb ; ses associations (ONG) sont très présentes dans la société et fournissent des prestations de différentes natures ce qui leur donne une certaine légitimité. Cependant leur dépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds internationaux les rend parfois vulnérables. En Algérie, le dynamisme de la société civile, après les événements de 1988 et surtout après l'ouverture institutionnelle amorcée par la constitution de 1989, a été essouffée et sa récupération par les pratiques clientélistes et rentières du pouvoir a réduit considérablement son autonomie. En Tunisie, la société civile a toujours été caractérisée par sa docilité au pouvoir, à l'exception d'une période particulière qui a connu une confrontation entre l'Etat et l'UGTT ; pourtant cette dernière a une maturité dans l'organisation et une histoire riche en acquis sociaux. Pour faire court, on peut dire que c'est le pouvoir qui est très fort et qui arrive à «organiser» ses partenaires dans le mouvement corporatiste pour contourner une éventuelle autonomisation de la société civile organisée¹².

L'autoritarisme des régimes maghrébins, certainement différencié, développe pratiquement les mêmes schémas de contrôle de la société : un contrôle sur les travailleurs par le syndicat, la rhétorique démocratique servie périodiquement pour entretenir l'illusion de la construction de la démocratie et les liens clientélistes comme instruments de la régulation de la haute fonction publique, l'intelligentsia et le secteur privé.

L'économie, au Maghreb, reste dominé par les logiques paternalistes et patrimonialistes qui assurent la reproduction du système dans sa globalité. Il

12. «les régimes actuels (au Maghreb) sont autoritaires, mais ils ne le sont qu'imparfaitement, (a) parce qu'ils se sont dotés d'institutions impliquant des élections ; (b) parce que la «démocratie» fait depuis longtemps partie du jeu de référence des acteurs politiques et n'apparaît donc pas –quoi qu'aient pu en dire tant les islamistes que leurs spécialistes –comme une référence étrangère ; (c) parce que les gouvernants ne possèdent pas d'idéologie alternative à la démocratie ; (d) parce qu'ils ne maîtrisent qu'une part de la vie de la société, celle qui a trait à la concurrence politique, la seule qui soit essentielle à leur survie». (Machrek-Maghreb n° 175, printemps 2003)

continue donc à avoir une fonction instrumentale de légitimation plutôt qu'une fonction autonome de développement. Ainsi la gestion centralisée et autoritaire des ressources nationales et des conditions d'accès à celles-ci devient l'axe centrale de toutes les politiques économiques et sociales. Plus ces ressources nationales sont importantes, plus les appétits sont aiguisés ; les pouvoirs allouent les ressources selon des règles clientélistes pour une légitimation et un contrôle de la société et moins ces ressources sont abondantes et plus il sera difficile d'organiser le partage de la rareté, alors les pouvoirs en place lâchent du lest pour laisser au «marché» de jouer ce rôle, bien sûr au détriment des plus faibles ; ce qui explique la différence de degré de développement de l'économie de marché entre d'une part l'Algérie (importance des ressources rentières) et d'autre part la Tunisie et le Maroc.

Dans les deux cas nous avons à faire à des pouvoirs autoritaires dont la seule préoccupation est leur propre reproduction ; les politiques économiques se réduisent au problème du partage de la rente ou de la répartition de la rareté. Or les véritables politiques économiques, celles qui sont permanentes et instrumentales, sont les politiques de régulation. Celles-ci n'ont de sens qu'en économie de marché, avec des acteurs autonomes. L'économie de marché (marchés réellement concurrentiels) doit être vue comme un système de régulation économique aussi bien en situation d'abondance que de rareté des ressources. Là n'est pas une priorité pour les pays du Maghreb tant que la question du pouvoir n'est pas réglée et par ricochet le discours sur la gouvernance reste au mieux un mimétisme consistant à faire croire à la société qu'il y a une évolution des pratiques de gouvernement et au pire une idéologie d'asservissement des élites.

Bibliographie sélective :

- A. MAHIOU : *Unité et Diversité du Maghreb in Questions internationales* n° 10 Novembre-Décembre 2004.
- A. MAHIOU ET S. BEDRANI : «*Algérie : Problèmes institutionnels et de gouvernance*» document présenté à la 11ème conférence annuelle de l'ERF, Beyrouth, 14-16 décembre 2004. Non publié.
- F. FRACCHINI : «*De la transition vers le développement*» in *Problèmes Economiques* n° 2898, avril 2006.
- S. HADDAD : «*Economie du Maghreb : entre restructuration et lutte contre la pauvreté*». In *Questions internationales* N° 10 Nov. – Déc. 2004.
- J. OULD AOUDIA «*Croissance et Réformes dans les Pays Arabes Méditerranéens*» AFD. Paris, 2006.
- M.C. BELMIHOUB, «*Rente et Réformes économiques en Algérie : le statu quo comme stratégie des acteurs*» in *El Watan*, Quotidien indépendant 22, 23 mars 2005.
- M.C. BELMIHOUB «*La modernisation de l'intervention de l'Etat face à la déréglementation : Nouvelle régulation et bonne gouvernance*» in «*Gouvernance et conduite de l'action publique au 21^{ème} siècle*» édition L'Harmattan Paris Gret Rabat. 2003.
- Comité de Réforme des Structures et des Missions de l'Etat, Rapport au Président de la République, Août 2001. Algérie. (non publié)
- B. HIBOU ET M. TOZY : «*De la friture sur la ligne des réformes : la libéralisation des télécommunications au Maroc*» in *Critique Internationale*, n° 14-janvier 2002.
- MAGHREB MACHREK : «*Afrique du Nord : entre autoritarisme et ouverture*» n° 175 Printemps 2003.
- *Revue Internationale de sciences sociales* n° 155. 1998.