

ANALYSE DES PRINCIPAUX INDICATEURS DE GOUVERNANCE FINANCIERE DES PAYS DU MAGHREB

*Moussa OUDAI, Enseignant, Laboratoire MAGIPO, ESC, Alger.
Nacer DADDI ADDOUN, Pr. Laboratoire MAGIPO, ESC, Alger.*

Résumé : La gouvernance financière publique est évaluée à l'échelle internationale par diverses institutions internationales suivant une panoplie d'indicateurs, dont : les indicateurs mondiaux de gouvernance «The Worldwide Governance Indicators (WGI)», l'indice sur le budget ouvert «Open Budget Index (OBI)», l'indice de perception de la corruption «Corruption Perceptions Index (CPI)», l'indice de développement humain (IDH) «Human Development Index (HDI)» et l'indice de GINI.

Mots clés : Gouvernance financière, indicateurs, pays du Maghreb.

ملخص : يتم تقييم الحوكمة المالية على المستوى الدولي من قبل هيئات دولية مختلفة عن طريق مجموعة متنوعة من المؤشرات، من بينها: المؤشرات العالمية للحوكمة (WGI)، مؤشر الموازنة المفتوحة (OBI)، ومؤشر الفساد (CPI)، ومؤشر التنمية البشرية (HDI) ومؤشر جيني GINI.

الكلمات المفتاحية : الحوكمة المالية، المؤشرات، بلدان المغرب.

Introduction

Depuis les années 1980, la gouvernance financière publique ne cesse de prendre de la place dans les préoccupations des Etats et des chercheurs. (Daddi et Oudai, 2011). Elle se base sur le budget de l'Etat pièce maitresse en matière de politique gouvernementale (OCDE, 2002). La Banque mondiale contribue amplement à l'évaluation de la gouvernance financière des pays du monde. Cette institution collecte et analyse des données statistiques comparables à l'échelle internationale pour déceler les hétérogénéités de gouvernance financière d'un pays par rapport au reste du monde.

Participant aussi aux comparaisons internationales sur la gouvernance financière, l'Organisation Internationale pour le Partenariat Budgétaire qui classe les pays selon l'indice sur le budget ouvert.

A la différence des deux évaluations menées par les organisations suscitées, l'Organisation Internationale sur la Transparence opère un classement des pays suivant l'indice de perception de la corruption.

Par ailleurs, le Programme des Nations Unies pour le Développement focalise son évaluation sur l'aspect humain et procède à l'analyse des pays moyennant l'indice de développement humain et l'indice de Gini

Grosso modo, les indicateurs de gouvernance financière des pays du Maghreb, à savoir l'Algérie, la Tunisie et le Maroc sont notamment : les indicateurs mondiaux de gouvernance, l'indice sur le budget ouvert, l'indice de perception de la corruption, l'indice de développement humain et l'indice de GINI. Dans ce papier, nous allons utiliser les publications statistiques des institutions internationales, afin de comparer ces indicateurs dans les trois pays. Donc comment les indicateurs de gouvernance financière changent dans les trois pays du Maghreb dans la période allant de 2004 à 2014?

1. Indicateurs mondiaux de gouvernance

On peut définir, avec Bernard Perret, la gouvernance publique comme «la capacité d'une société à se gouverner au moyen d'institutions, de systèmes de représentations, de processus de négociation, de décision et de contrôle » (Perret, 2001, 89). La bonne gouvernance publique vise des buts à caractère politique, la transparence financière et la lisibilité des budgets et des comptes publics. Et autres à caractère économique, la rationalisation et la performance de la gestion des deniers publics. (Daddi et Oudai, 2011). Elle vise ainsi la notion de l'État de droit : la transparence, la non-discrimination, la participation, l'obligation de rendre des comptes et l'efficacité (OCDE, 2014, 49). Dans un contexte de globalisation, cette vision de l'Etat est liée à des mutations conceptuelles et économiques, et plus largement au fait que le contexte politique a changé notamment la volonté du pouvoir législatif d'accroître son pouvoir de décision (Sigman, 2008).

A la fin des années 1990, le département de recherche de la Banque Mondiale (Apaza, 2008, p. 591) a lancé un programme de recherche de longue durée sur les indicateurs de gouvernance, confié aux économistes Daniel Kaufmann, Aart Kraay et Massimo Mastruzzi, avec l'aide de Pablo Zoido-Lobaton.

Les économistes ont regroupé les indicateurs mondiaux de la gouvernance sur les six dimensions de la bonne gouvernance : Participation et réédition de comptes, stabilité institutionnelle, Efficacité des gestionnaires publics, État de droit et contrôle de la corruption.

En fait, les auteurs (Kaufmann et autres, 2010, p. 10) ont subdivisé la notion de bonne gouvernance en trois catégories dont chacune comporte deux indicateurs:

- Le processus de sélection, de contrôle et de remplacement du pouvoir exécutif et qui couvre : le niveau de participation et de réédition de comptes et le niveau de stabilité institutionnelle ;

- La capacité du pouvoir exécutif à mettre en œuvre des politiques publiques et qui intègre : l'efficacité des gestionnaires publics et la qualité de la réglementation ;

- Le respect des règles régissant les relations, par le citoyen et par le pouvoir exécutif, et qui intègre : l'application de la législation et le contrôle de la corruption.

Il est apparent que ces indicateurs ont une relation avec les principes du Nouveau Management Public visant la compétition, le contrôle et la performance, qui s'appuie sur l'utilisation des techniques managériales du secteur privé, l'adoption de standards de performance plus explicites et. (Hood, 1995 et Gangloff, 2007),

La base de données permettant la détermination des indicateurs mondiaux de la gouvernance est alimentée essentiellement à partir d'enquêtes menées par des entreprises, des individus, des experts, des instituts de sondage ou encore des organisations non gouvernementales. Durant la période (2000-2014), les scores des indicateurs de gouvernance des pays du Maghreb sont illustrés dans le tableau ci-après :

Tableau n° 1. Indicateurs mondiaux de gouvernance

Pays Indicateurs	Algérie		Maroc		Tunisie	
	2000	2014	2000	2014	2000	2014
Participation et réédition de comptes	12,98	22,66	33,65	89,16	28,37	49,75
Stabilité institutionnelle	9,13	10,19	38,46	59,22	56,73	15,05
Efficacité des gestionnaires publics	14,15	33,65	54,63	88,94	71,22	48,56
Qualité de la réglementation	23,04	9,62	51,96	82,21	52,45	40,87
Application de la législation	12,44	25,48	55,98	88,46	47,37	53,37
Contrôle de la corruption	14,15	31,73	59,02	87,98	59,02	55,77

Source : Base de données de la Banque Mondiale de la période

Les six indicateurs varient sur une échelle allant de 0 à 100. Par conséquent, les scores proches de (100) indiquent une situation de bonne gouvernance. A l'inverse, les scores inférieurs à la moyenne signifient une situation de mauvaise gouvernance.

Ainsi, la Tunisie en 2000 avait les meilleurs scores dans l'ensemble des six indicateurs, suivie par le Maroc. Cependant l'Algérie était en dernier rang. Cette dernière a vu ses indicateurs s'améliorer par pratiquement le double suite aux efforts déployés dans cette période, sauf la stabilité institutionnelle qui a stagné et la qualité de la réglementation qui a régressé.

Dans cette année aussi, la Tunisie a vu quatre de ces indicateurs régresser, tandis que les deux autres : Participation et réédition de comptes, Application de la législation, ont gagné des points signe de bonne discipline du pays dont. Cette situation est le reflet direct aux événements qu'a vécu ce pays à partir de 2011.

2. Indice sur le budget ouvert :

L'indice sur le budget ouvert ou encore en anglais « *Open Budget Index (OBI)* » est développé en 2005 par l'Organisation Internationale pour le Partenariat Budgétaire « *International Budget Partnership (IBP)* » fondée en 1997 pour évaluer le niveau de gouvernance budgétaire des pays du monde.

L'indice mesure l'accès du public à l'information budgétaire au long du processus budgétaire traduit par la succession de la diffusion des huit documents budgétaires suivants :

- Rapport préalable au budget (RPB) ;
- Projet de budget de l'exécutif (PBE) ;
- Budget approuvé (BA) ;
- Budget des citoyens (BC) ;
- Rapports en cours d'année (RCA) ;
- Revue de milieu d'année (RMA) ;
- Rapport de fin d'année (RFA) ;
- Rapport d'audit (RA).

L'« *OBI* » est le baromètre de la transparence budgétaire dans le monde. La note attribuée à chaque pays varie sur une échelle allant de 0 à 100, calculé à partir d'un questionnaire renseigné par des chercheurs appartenant aux institutions universitaires ou aux organisations de la société civile. Les notes de l'indice sur le budget ouvert des pays du Maghreb au titre de la période (2010-2012) sont résumées dans le tableau suivant :

Tableau n° 2. Indice sur le budget ouvert

Pays Désignations	Algérie		Maroc		Tunisie	
	2012	2010	2012	2010	2012	2010
Note sur 100	13	1	38	28	11	/
Rang	83	89	64	69	85	/
Rapport préalable au budget (RPB)	0	0	0	0	0	/
Projet de budget de l'exécutif (PBE)	20	0	44	40	2	/
Budget approuvé (BA)	100	67	67	67	100	/
Budget des citoyens (BC)	0	0	42	0	0	/
Rapports en cours d'année (RCA)	0	0	88	21	92	/
Revue de milieu d'année (RMA)	0	0	0	0	0	/
Rapport de fin d'année (RFA)	0	0	3	0	7	/
Rapport d'audit (RA)	0	0	14	0	9	/

Source : Base de données de « *International Budget Partnership* ».

En synthèse, les notes reflètent le niveau de communication de l'information budgétaire, signifiant :

- De 0 à 20 : Très peu ou pas d'informations.
- De 21 à 40 : Informations minimales.
- De 41 à 60 : Quelques informations.
- De 61 à 80 : Informations significatives.
- De 81 à 100 : Informations approfondies.

Sur le peu d'information qu'on a concernant cet indice, il est à noter que l'Algérie et la Tunisie ont presque le même rang et la même note, et la même information approfondie sur le budget approuvé. Le Maroc avait de meilleurs rang et note dans cette année et quelques informations pour le budget approuvé. Dans l'ensemble, il reste beaucoup à faire dans les trois pays afin d'améliorer ces scores.

3. Indice de perception de la corruption :

L'indice de perception de la corruption « *Corruption Perceptions Index (CPI)* » est développé par l'Organisation Internationale de la Transparence « *Transparency International (TI)* » dès sa création en 1995, avec une fréquence d'édition annuelle, pour évaluer la transparence suivant le degré de corruption perçue dans les pays du monde.

La mission d'élaboration et de publication du *CPI* est l'œuvre du Centre International de Recherche sur la Corruption relevant de *Transparency International* (Shim et Eom, 2009, p. 115). A cette fin, le Centre établit l'IPC sur la base d'une moyenne mobile sur trois ans, en vue d'évaluer l'ampleur globale de la corruption dans le secteur public et la classe politique.

La méthodologie de construction de l'indice (Honlonkou 2003, p. 96) est proposée par Johann Graf Lambsdorff de l'Université de Göttingen et repose sur un même questionnaire soumis à un échantillon d'interrogés pour le remplir selon leur propre connaissance au pays évalué.

Louis (2007, p.62) considère le *CPI* comme un instrument statistique de connaissance des pratiques de corruption, transformant l'obscurité en pénombre mais ne fait pas la lumière sur la corruption. L'insuffisance des données porte atteinte au *CPI* et risque de rendre instable l'appréciation ou le classement d'un même pays d'une année à l'autre.

La base de données de *Transparency international* (OCDE, 2005, p. 87) se nourrit à partir de sondages qui reflètent les perceptions des chefs d'entreprises et des analystes de risques-pays, des résidents et non-résidents (Sondage des sondages).

Durant la période (2000-2014), les scores de l'indice de la corruption perçue par les pays du Maghreb sont résumés dans le tableau cité ci-dessous :

Tableau n° 3. Indice de perception de la corruption

Années	2000		2014	
	Rang (90 pays)	Score (0-10)	Rang (174 pays)	Score (0-100)
Algérie	/	/	100	36
Tunisie	32	5,2	79	40
Maroc	37	4,7	80	39

Source : Base des données de « *Transparency International* ».

En effet, *Transparency international* classe les pays en fonction du degré du *CPI* variant sur une échelle entre 0 à 10 (la note est étendue à 100 depuis l'année 2012), dont son interprétation se présente comme suit:

- La note minimale indique une forte situation de corruption ;
- La note maximale signifie une faible situation de corruption.

Apparemment, les chiffres du tableau indiquent que les deux pays du Maghreb ont les mêmes rangs et les mêmes scores pour l'année 2014, et une meilleure position pour la Tunisie en l'année 2000. L'Algérie est en troisième position dans la deuxième année avec un petit écart dans les deux indicateurs.

4. Indice de développement humain

L'indice de développement humain (IDH) est élaboré en 1990 (Demaze, 2009, p. 147) par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), en vue de donner annuellement une esquisse globale du développement humain des pays du monde, avec une prise en compte non seulement de la richesse économique mais aussi de la richesse humaine.

Sur la même optique, la gouvernance financière publique est conjuguée avec le développement humain durable et ce, vu la composition de l'indice qui couvre les trois variables suivantes :

- L'espérance de vie à la naissance ;
- Le niveau d'éducation, mesuré par les taux de scolarisation et d'alphabétisation ;
- Le niveau de vie, mesuré par le revenu national brut par habitant.

La base de calcul de l'IDH est établie (Harribey, 2010, p. 31) sous les auspices de l'économiste indien Amartya SEN et l'économiste pakistanais Mahbub UL HAQ. Sur le plan statistique, l'indice est un indicateur synthétique représentant la moyenne géométrique des trois variables suscitées.

En effet, le PNUD publie annuellement un rapport sur le développement humain dans le monde et classe les pays par ordre décroissant suivant l'IDH (PNUD, 2014, p. 180).

La base de données du PNUD s'appuie essentiellement des enquêtes réalisées auprès des ménages et des données issues des organisations internationales telles que la Banque Mondiale et le Fonds monétaire international. Durant la période (2000-2013), les scores de l'indice de

développement humain des pays du Maghreb sont récapitulés dans le tableau cité ci-après :

Tableau n° 4. Indice de développement humain

Années Pays	2000		2013	
	Rang	IDH	Rang	IDH
Algérie	106	0,697	93	0,717
Tunisie	97	0,722	90	0,721
Maroc	123	0,602	129	0,617

Source : Base de données du PNUD selon les années

Comme présenté au tableau suscité, l'indice est libellé en trois décimales, variant sur une échelle allant de 0 à 1. Les scores s'interprètent suivant les seuils ci-après :

- Le score inférieur à 0,550 pour un développement humain faible ;
- Le score entre 0,550 et 0,699 pour un développement humain moyen;
- Le score entre 0,700 et 0,799 pour un développement humain élevé ;
- Le score de 0,800 ou plus pour un développement humain très élevé.

L'Algérie a franchi en 2013 le seuil de développement humain élevé, dépassée légèrement par la Tunisie dans les deux indicateurs. Cependant le Maroc est derrière eux avec un écart considérable dans les deux indicateurs.

5. Indice de GINI

L'indice de GINI est un indicateur statistique, développé par le statisticien italien Corrado GINI. L'indice est utilisé dans diverses institutions internationales ou régionales (PNUD, OCDE, Banque Mondiale) pour l'analyse de la dispersion ou des inégalités d'une répartition dans un échantillon donné.

Le PNUD dans son rapport sur le Développement humain pour 2014 souligne l'utilisation de l'indice de Gini mesure l'écart entre la répartition des revenus entre les personnes ou les ménages observée au sein d'un pays (PNUD, 2014, p. 191).

Dans le même sillage, le panorama des administrations publiques, publié par l'OCDE, observe que l'indice de Gini est le principal indicateur permettant d'évaluer le niveau des inégalités de revenus dans un pays (OCDE, 2014, p. 48).

Quant à la Banque Mondiale sur sa base de données, l'indice de Gini montre dans quelle mesure l'allocation des revenus entre les individus ou les ménages au sein d'un pays s'écartent de l'égalité parfaite.

L'indice de GINI conjugué avec la gouvernance financière, permet en corollaire, d'évaluer l'impact des politiques de redistribution des ressources sur la population, voir même, l'impact du système de protection sociale, avant et après, le prélèvement des impôts et l'affectation des transferts.

Les enquêtes opérées auprès des ménages et la communication des données entre les organisations internationales (PNUD, OCDE, Banque Mondiale), sont considérées comme la source principale des bases de données devant permettre le calcul de l'indice de GINI.

Par ailleurs, selon le PNUD, les pays du Maghreb durant la période (2000-2013) ont réalisé un indice de GINI tels que le mentionne les scores ci-après :

Tableau n° 5. Indice de développement humain

Années	2013	2000
Algérie	0,353	0,353
Tunisie	0,361	0,417
Maroc	0,395	0,409

Source : Base de données du PNUD.

En conséquence, l'indice de Gini se situe entre la fourchette de 0 et 1, libellé parfois en pourcentage :

- Quand la valeur de l'indice est proche de (0), la distribution des revenus est égalitaire ;
- Une valeur nulle signifie une égalité parfaite ;
- Quand la valeur est proche de (1), la distribution des revenus cache des disparités ;
- Une valeur égale à 100% signifie une inégalité absolue.

Les deux pays ont enregistré une amélioration apparente dans la distribution des revenus en 2013 pour s'approcher ainsi du niveau de l'Algérie qui n'a pas changé depuis 2000.

Conclusion :

Les indicateurs internationaux de gouvernance des finances publiques sont développés au fil des années par des institutions internationales

publiques ou privées à l'instar de la Banque Mondiale, de l'Organisation Internationale pour le Partenariat Budgétaire, l'Organisation Internationale de la Transparence ou encore le Programme des Nations Unies pour le Développement.

En termes de gouvernance financière, les pays du Maghreb (Algérie, Maroc, Tunisie) ont connu une amélioration significative durant les périodes étudiées. Il est à noter que malgré la tendance positive de ces indicateurs dans les trois pays, il ne faut pas perdre de vue que ces organismes et institutions auteurs des rapports et calculs, sont étrangers aux pays concernés et ils utilisent des méthodes et des moyens qui ne donneront pas les mêmes résultats si ces pays calculeront eux-mêmes leurs indicateurs et par leurs moyens propres.

Aussi, les chiffres collectés, ont-ils le même niveau de fiabilité dans les différents pays ? Donneront-ils les mêmes résultats si on change les méthodes de calcul ? Les conditions et les spécificités économiques ainsi que la réalité socioculturelle de chaque pays sont-elles mesurables dans ces chiffres ? La question qui reste dépendante de cela est comment ces différences vont-elles affecter les indicateurs et les résultats de la gouvernance financière ?

La Banque Mondiale accentue dans ses rapports, son analyse sur la participation et réédition de comptes, la stabilité institutionnelle, l'efficacité des gestionnaires publics, la qualité de la réglementation, l'application de la législation et le contrôle de la corruption.

L'Organisation Internationale pour le Partenariat Budgétaire recommande aux pays du Maghreb, la publication de rapports mensuels, bimensuels, trimestriels, semestriels et annuels pour une meilleure gouvernance budgétaire.

L'Organisation Internationale de la Transparence, publie chaque année, un rapport mondial sur la corruption, pour lutter contre ce phénomène qui entrave la gouvernance financière. Enfin, le PNUD édite aussi, un rapport annuel sur le développement humain dans le but de réaliser une gouvernance financière durable.

BIBLIOGRAPHIE :

- APAZA Carmen (2008), «... la pertinence des «indicateurs mondiaux de la gouvernance » : un débat scientifique en cours », Revue française d'administration publique 2008/3, n° 127.

- BANQUE Mondiale (2003), « Vers une meilleure gouvernance au Moyen Orient et en Afrique du Nord », Washington.

- DADDI-ADDOUN Nacer (2007), « Gestion et relation d'agence dans l'entreprise publique algérienne », *Revue des Reformes Economiques et Intégration en Economie Mondiale* n°2.
- DADDI-ADDOUN Nacer et OUDAI Moussa (2007), « Réforme budgétaire en Algérie : vers une gouvernance axée sur la performance, partie1 », *Revue des Reformes Economiques et Intégration en Economie Mondiale* n°2.
- DEMAZE Moïse Tsayem (2009), «Le protocole de Kyoto, le clivage Nord-Sud et le défi du développement durable », *L'Espace géographique* 2009/2 (Vol. 38), p. 139-156.
- GANGLOFF FLORENCE (2007), « Le nouveau management public et la bureaucratie professionnelle », *Université Montpellier 1 – ERFI*.
- HARRIBEY Jean-Marie (2010), « Éléments pour une économie politique de la soutenabilité fondée sur le recul de la marchandise », *Revue Française de Socio-Économie* 2010/2 (n° 6), p. 31-46.
- HONLONKOU Albert (2003), « Corruption, inflation, croissance et développement humain durable. Y a-t-il un lien ? », *Monde en développement* 2003/3 (no 123), p. 89-106.
- HOOD C. (1995), « The New public management in the 1980s: variations on a theme », *Accounting, Organizations and Society* Vol. 20, N°3.
- KAUFMANN Daniel, Aart KRAAY et Pablo ZOIDO-LOBATON (2000), « Gestion des affaires publiques, de l'évaluation à l'action », *Finance et Développement*, Juin 2000.
- LOUIS Guillaume (2007), « De l'opacité à la transparence : les limites de l'indice de perceptions de la corruption de transparency international », *Déviance et Société* 2007/1 (Vol. 31), p. 41-64.
- OCDE (2002), « Transparence budgétaire - les meilleures pratiques », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1, n° 3.
- OCDE (2005), « Chapitre 3. Améliorer les conditions de l'activité des entreprises et de l'investissement », *Études économiques de l'OCDE* 2005/18 (n° 18), p. 79-116.
- OCDE (2014), «Panorama des administrations publiques 2013», Éditions OCDE, Paris.
- PNUD (2014), « Rapport mondial sur le développement humain », Éditions PNUD, New York.

- OUDAI Moussa (2016) « Impact de la gouvernance financière par la performance sur l'efficacité de la politique budgétaire en Algérie », thèse de doctorat soutenue à l'Ecole supérieure de commerce Alger.

- PERRET Bernard, (2001), «L'évaluation des politiques publiques », Edition la découverte, Paris.

- SHIM Chul Dong, EOM Tae Ho (2009), «L'influence des technologies de l'information et de la communication (TIC) et du capital social sur la lutte contre la corruption», Revue Internationale des Sciences Administratives 2009/1 (Vol. 75), p. 109-128.

- SIGMAN Carole (2008), « impact du nouveau management public sur l'enseignement supérieur russe », Centre Russie, NEI.

Sites des bases de données institutionnelles :

- Banque Mondiale : <http://data.worldbank.org/data-catalog/worldwide-governance-indicators>

- IBP: <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets>

- PNUD: <http://www.undp.org/fr>

- Transparency International:
<http://www.transparency.org/research/cpi>