

L'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA)

Rabat Maroc 27/30 janvier 2014

Contribution 4

L'efficacité de l'administration publique implique de poser les liens entre institutions et bonne gouvernance

Professeur Abderrahmane MEBTOUL expert International(1)

1- L'évolution historique du concept des liens institutions/ bonne gouvernance

Du point de vue historique, ce concept a évolué étant apparu depuis que le monde est monde a été évoqué par Aristote, mais a été formalisé il y a plus d'un demi-siècle chez les économistes américains, dont Ronald Coase, en 1937 dans " *The Nature of the firm* " dans lequel il explique que la firme émerge car ses modes de coordination interne permettent de réduire les coûts de transaction que génère le marché. Mais le pas décisif de la recherche sur la bonne gouvernance date des années 1990 en réaction à la vision, jugée techniciste, du New Public Management où a été posée cette question : la bonne gouvernance est-elle une conséquence de la pratique de la démocratie et l'Etat de droit ou sa cause ? Autrement dit, la liberté, la démocratie et l'Etat de droit, pris comme option politique peuvent-elles engendrer la bonne gouvernance, c'est-à-dire la bonne gestion des affaires publiques ? Car il serait erroné d'affirmer que la bonne gouvernance serait l'assimilation à la quantification de la croissance du PIB / PNB vision mécanique dépassée par les institutions internationales elles mêmes. Ainsi, des auteurs comme Pierre Calame ont mis en relief à juste titre que la crise de l'État ne connaît pas seulement une crise interne touchant à ses fonctions et à sa structure, mais concerne davantage la capacité de l'État à asseoir sa légitimité ainsi qu'à formuler des politiques publiques en phase avec les besoins socio-économiques. Les travaux de Aglietta et Boyer sur la régulation en France, bien que ne se réclamant pas du courant institutionnaliste, faisant la synthèse entre la théorie keynésienne et la théorie marxiste (ce retour en force des idées de Keynes et de Marx depuis l'avènement de la récente crise) vont dans ce sens, liant l'accumulation du capital, les ruptures du capitalisme à travers les institutions et la dynamique des forces sociales. C'est dans ce cadre, comme consécration de la recherche du rôle fondamental des institutions, cœur de la dynamique économique des conditions du développement, en octobre 2009, que le jury du Prix Nobel en Sciences économiques de l'Académie Royale Suédoise des Sciences a choisi le travail d'une femme – Elinor Ostrom pour « son analyse de la gouvernance économique, en particulier des biens communs » et d'Olivier Williamson pour son analyse de la gouvernance économique, en particulier des frontières de la firme ». Cette analyse approfondit celle du fondateur de la Nouvelle Economie Institutionnelle, (NEI), ayant comme chef de file, Douglass North, qui a démontré que les institutions ont un rôle très important dans la société déterminant la structure

fondamentale des échanges humains, qu'elles soient politiques, sociales ou économiques et qu'elles constituent un des facteurs déterminants de la croissance économique de long terme, le terme d'institution désignant « **les règles formelles et informelles qui régissent les interactions humaines** », et aussi comme « **les règles du jeu** » qui façonnent les **comportements humains dans une société**.. Selon Pierre Calame, pour l'Etat « le premier objectif de la gouvernance est d'apprendre à vivre ensemble et à gérer pacifiquement la maison commune ; d'y assurer les conditions de la survie, de la paix, de l'épanouissement et de l'équilibre entre l'humanité et la biosphère » et Selon Kofi Annan ex secrétaire général de l'ONU « la bonne gouvernance est le chemin le plus sûr pour en finir avec la pauvreté et soutenir le développement. » Quant à l'objectif pour l'entreprise, c'est l'amélioration du cadre juridique, institutionnelle et réglementaire organisant la gouvernance d'entreprise, optimiser l'organisation de l'entreprise au niveau de la direction et du contrôle, réduire les conflits d'objectifs entre dirigeants et actionnaires , améliorer l'efficacité de l'entreprise et réaliser la croissance économique. Ainsi cette nouvelle vision pose la problématique des liens entre la bonne gouvernance et les institutions car l'opérationnalisation de la bonne gouvernance est assuré par les institutions. Ainsi l'on distingue d'une part, les institutions politiques et juridiques qui contribuent à la construction d'un état de droit aussi d'assurer l'accès de la population à la justice et à la sécurité, d'autre part, les institutions économiques qui assurent le fonctionnement efficace et efficient de l'activité économique et la gestion optimale des ressources économiques et enfin les institutions sociales et communautaires qui assurent l'amélioration de la qualité de la santé et de l'éducation des populations ainsi que leur consultation et leur participation au processus de développement.

2- La bonne gouvernance et les nouvelles technologies

Comme suite logique de ces importantes découvertes théoriques, sur le plan opérationnel l'analyse des liens entre gouvernance et institutions a fait un grand progrès par la mise en relief de l'importance de la révolution dans le système des télécommunications (les nouvelles technologies dont Internet et Intranet) et l'intelligence économique mais avec des visions différentes. Concernant le premier aspect en rappelant que les nouvelles technologies de l'information et de la communication ont constitué le thème central du 14e sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union africaine (UA) le 30 janvier 2010 à Addis-Abeba où a été mis en relief l'intolérable fracture numérique au détriment de l'Afrique, c'est que les mutations que connaît l'économie mondiale ont leur équivalent dans le domaine de l'information et de la communication. Elles ont une répercussion fondamentale sur la bonne gouvernance, sur l'urgence du renouveau du mode d'enseignement, sur tous les mécanismes de gestion tant centrale que locale des institutions et des entreprises. En effet, on observe aujourd'hui une métamorphose complète du paysage médiatique mondial qui est due principalement à la combinaison dynamique de deux facteurs : l'essor exceptionnel du capitalisme financier et la "révolution numérique" qui a donné aux technologies de l'information et de la communication un essor non moins exceptionnel. Ces nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) changent donc profondément la vie au quotidien des citoyens, le fonctionnement des entreprises, de l'État. Tout cela entraîne de nouvelles représentations mentales et sociales. Cela est plus patent au niveau multimédia (TV, vidéo à la demande, GPS, musique...) sur les téléphones portables. Cependant, me semble-t-il il ne faut pas assimiler la société de l'information à la société de la connaissance. La société d'information désigne une société dans laquelle les technologies de l'information jouent un rôle fondamental. Par contre la notion de société de la connaissance (knowledge society), apparue vers la fin des années 1990, est utilisée en particulier dans les milieux universitaires, comme une alternative jugée préférable par certains à la notion de « société de

l'information. Certes, le débat n'est pas clos sur le plan théorique, mais l'optique beaucoup plus technique de la société d'information fait référence aux données, aux canaux de transmission et aux espaces de stockage de l'information, alors que la notion de société de la connaissance évoque les êtres humains, les cultures et les formes d'organisation et de communication, l'information étant déterminée en fonction de la société et non l'inverse. Pour l'école suédoise, l'intelligence sociale (sociétale) est définie comme un nouveau champ essentiel de techniques interdisciplinaire au service de la gouvernance (policy making, planification stratégique, sciences économiques, sciences cognitives et comportementales, études technologiques). Elle concerne la capacité organisée des individus, des réseaux, des administrations, des entreprises et de nations entières, à identifier, résoudre les défis que leur posent les changements du monde et sa vitesse, à anticiper pour répondre aux circonstances changeantes de l'environnement et atteindre ses objectifs. Par contre, l'école anglo-saxonne toujours dominante au niveau des institutions internationales, pose des liens entre l'intelligence du monde et l'intelligence concurrentielle et ce qui rend une entreprise plus intelligente est sa capacité à comprendre son environnement à exploiter les savoirs et comprendre les forces du marché. L'intelligence d'entreprise est une arme clé de la concurrence et la confrontation est utilisée comme levier de la relation ou comment éliminer le rival. Pour l'école française l'intelligence économique et sociale est définie comme l'intelligence collective d'un pays, qui doit reposer sur la taille et le dynamisme des activités de production et de développement de la connaissance, ainsi que sur la densité et la qualité de ses réseaux de savoir et d'expertise. L'accent est mis sur la compréhension des valeurs, des représentations, sur la culture et la coopération.

4.-Opérationnalité de la bonne gouvernance selon les institutions internationales

Le terme " corporate governance ", qu'on peut traduire par gouvernance d'entreprises, va ensuite être utilisé dans les milieux d'affaires américains tout au long des années 80. Par la suite, la notion de " urban governance " a été reprise par d'autres pays européens et s'est généralisée dans l'étude du pouvoir local et fait par ailleurs son apparition à la fin des années 80 dans un autre champ, celui des relations internationales. Ces différents travaux théoriques et empiriques ont largement influencé la conception de la gouvernance tant de l'ONU, de l'OCDE, du FMI, que de la banque mondiale passant d'une vision techniciste, mécanique à une conception institutionnelle et plus « humaine ». Ainsi, selon la Banque Mondiale dans sa nouvelle vision « la gouvernance est définie comme étant l'ensemble des traditions et institutions par lesquelles le pouvoir s'exerce dans un pays avec pour objectif le bien de tous. Elle comprend les procédés par lesquels les titulaires du pouvoir sont choisis, contrôlés et remplacés, la capacité du gouvernement à gérer efficacement les ressources et à appliquer des politiques solides et enfin le respect des citoyens et de l'Etat envers les institutions régissant les interactions économiques et sociales intervenants entre eux ».

Selon les Nations Unies, la Bonne Gouvernance comprend les éléments suivants : -la participation : donner à tous, hommes et femmes, la possibilité de participer au processus décisionnel ; la transparence : découlant de la libre circulation de l'information ; la sensibilité : des institutions et des processus vis-à-vis des intervenants ; le consensus : des intérêts différents sont conciliés afin d'arriver à un vaste consensus sur ce qui constitue l'intérêt général ; l'équité : tous, hommes et femmes, ont des possibilités d'améliorer et de conserver leur bien-être ; l'efficacité et l'efficience : les processus et les institutions produisent des résultats qui satisfont aux besoins tout en faisant le meilleur usage possible des ressources ; la responsabilité : des décideurs du gouvernement, du secteur privé et des

organisations de la société civile ; une vision stratégique : des leaders et du public sur la bonne gouvernance et le développement humain et sur ce qui est nécessaire pour réaliser un tel développement ; et très récemment la prise en compte la préoccupation, environnementale reprise par des institutions libérales comme la banque mondiale et l'organisation mondiale du commerce (OMC). Pour l'ONU, les acteurs de la bonne gouvernance sont les différents groupes « Porteurs d'intérêts », « Preneurs de décision » et « Fournisseurs d'opinion », ce que l'on appelle généralement les « Stake Holders » de la société, impliquant donc les modalités de prise de décision et les interrelations entre les différents intervenants dans le processus de prise de décision qui sont les « Fournisseurs de services », les « Détenteurs de la technologie » : le gouvernement ; les collectivités Territoriales ; le pouvoir Législatif ; les associations d'écologistes et de la société civile ; les investisseurs ; les universités et autres centres de décision intellectuelle ; le secteur des Affaires ; le secteur Bancaire ; les institutions internationales internationale dont on peut on distinguer : les organisations à vocation universelle : notamment a travers l'organisation des Nations- Unies, les institutions économiques et financières internationales ex : CEE, BM, FMI, BRI et OMC..., ainsi que les organisations multilatérales ex : OCDE, l'Union Européenne, Aléna...) ; les représentants de la société civile : majoritairement représenté par les ONG (Organisations Non Gouvernementales) ; les acteurs économiques et de la finance internationale : les multinationales ; les cartels ; les autorités de marchés ; les institutions privées qui participent à l'élaboration des normes ou standards communs ex : des normes comptables (Pricewaterhouse Coopers, Deloitte, KPMG, Ernst & Young) ; les Etats et les groupes informels : a travers notamment le : G7, G8 et récemment le G20 qui n'ont pas d'existence institutionnelle.

5.-Mesure et objectif de la bonne gouvernance pour l'Etat et l'entreprise

Pour mesurer la bonne gouvernance, sur le plan politique et institutionnel on distingue : la voix citoyenne et la responsabilité qui mesurent la manière dont les citoyens d'un pays participent à la sélection de leurs gouvernants, ainsi que la liberté d'expression, d'association et de presse ; la stabilité politique et l'absence de violence qui mesure la perception de la probabilité d'une déstabilisation ou d'un renversement de gouvernement par des moyens inconstitutionnels ou violents, y compris le terrorisme ; l'efficacité des pouvoirs publics qui mesure la qualité des services publics, les performances de la fonction publique et son niveau d'indépendance vis-à-vis des pressions politiques ; la qualité de la réglementation qui mesure la capacité des pouvoirs publics à élaborer et appliquer de bonnes politiques et réglementations favorables au développement du secteur privé ; l'Etat de droit qui mesure le degré de confiance qu'ont les citoyens dans les règles conçues par la société et la manière dont ils s'y conforment et en particulier, le respect des contrats, les compétences de la police et des tribunaux, ainsi que la perception de la criminalité et de la violence ; la maîtrise de la corruption qui mesure l'utilisation des pouvoirs publics à des fins d'enrichissement personnel, y compris la grande et la petite corruption, ainsi que « la prise en otage » de l'Etat par les élites et les intérêts privés.

Sur le plan de la bonne gouvernance d'entreprise on distingue : le traitement équitable des actionnaires qui désigne la capacité de l'entreprise à traiter équitablement tous les actionnaires, y compris les actionnaires minoritaires et étrangers. Tout actionnaire doit avoir la possibilité d'obtenir la réparation effective de toute violation de ses droits ; le rôle des différentes parties prenantes dans le gouvernement d'entreprise qui désigne la reconnaissance des différent parties prenantes à la vie d'une société tels qu'ils sont définis par le droit en vigueur ou par des accords mutuels, et devant encourager une coopération active entre les sociétés et les différentes parties prenantes pour créer de la richesse et de l'emplois et

assurer une pérennité saine des entreprises financièrement ; les responsabilités du conseil d'administration qui désigne la capacité de l'entreprise à assurer un pilotage stratégique de l'entreprise et une surveillance effective de la gestion par le conseil d'administration, ainsi que la responsabilité et la loyauté du conseil d'administration vis-à-vis de la société et de ses actionnaires ; la transparence et diffusion de l'information qui désigne la capacité de garantir la diffusion en temps opportun d'informations exactes sur tous les sujets significatifs concernant l'entreprise, (situation financière, les résultats, l'actionnariat et le gouvernement de cette entreprise). La version actualisée de l'année 2009 des indicateurs de gouvernance dans le monde, établie par des chercheurs de la Banque mondiale, montre que certains pays progressent rapidement dans le domaine de la gouvernance. Les progrès sont en rapport avec les réformes dans les pays où les dirigeants politiques, les décideurs, la société civile et le secteur privé considèrent la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption comme des facteurs indispensables à une croissance durable et partagée. Mais en dépit des acquis en matière de gouvernance dans certains pays, d'autres, en nombre égal, ont vu leurs performances se dégrader sur plusieurs aspects de la gouvernance. D'autres, plus nombreux encore, n'ont montré aucun changement significatif au cours de ces dernières années. Les indicateurs donnent à penser que là où des réformes sont engagées, la gouvernance peut être améliorée rapidement.

NB-- Professeur des Universités, Dr Abderrahmane Mebtoul , ancien émigré ayant effectué ses études primaires, secondaires et une fraction du supérieur à Lille (France) -auteur de 20 ouvrages et plus de 500 contributions locales et internationales - Expert international – Membre de plusieurs organisations internationales-Docteur d'Etat en gestion (1974)- Expert Comptable Officier d'administration de la route de l'Unité africaine- -chargé de mission au secrétariat d'Etat au Plan (1973) - Directeur d'Etudes Ministère Energie/Sonatrach 1974/1979-1990/1995-2000/2006- ancien magistrat- premier conseiller-directeur central des Etudes Economiques à la Cour des comptes (1980/1983) président du Conseil algérien des privatisations -rang Ministre Délégué- (1996/1999) –Directeur d'Etudes au cabinet de la sûreté nationale- DGSN - (1997/1998) Expert au Conseil Economique et Social (1996/2008) -Expert à la présidence de la république 2007/2008- Expert temporaire auprès du premier Ministre (2013/2014)