

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

Rabat Maroc 27/30 janvier 2014

Contribution 2

[La problématique de la bonne gouvernance dans le monde arabe](#)

Professeurs des Universités Abderrahmane MEBTOUL(économiste) et Mohammed TAYEBI(sociologue)

« La bonne gouvernance se conjugue toujours au présent et se chante selon les hymnes des cultures »

Dans le prolongement de notre précédente contribution : « le poids des tribus en Algérie » au sein des sociétés maghrébines, nous posons dans cette modeste contribution la question de la gouvernance démocratique dans les pays arabes qui suscite un intérêt croissant dans le monde entier, notre pays étant fortement interpellé. Car il faut reconnaître, sauf pour ceux qui s'alimentent de discours démagogiques en contradiction avec la réalité, qu'existe actuellement une unanimité tant des experts nationaux qu'internationaux sur le résultat très mitigé dans l'avancement de la bonne gouvernance et donc de la réforme de l'Etat incluant le volet de la justice ; de l'éducation et de l'économie pour une insertion harmonieuse dans l'économie mondiale et une lutte efficace contre le chômage et la pauvreté au sein d'une monde interdépendant en perpétuel mouvement, en fait de la panne de la réforme globale qui conditionne tout le processus de développement à terme. Nous ne parlerons pas des pays africains, excepté une infime minorité, qui sont le plus en retard dans ce domaine expliquant d'ailleurs le développement du sous développement de ce continent dont les axes directeurs du Nepad concernant ce sujet, loin d'être concrétisés, et qui ont été examinés à Accra au forum du Mécanisme africain de l'évaluation par les pairs (MAEP) qui a été suivi de la session ordinaire du 9ème sommet de l'Union africaine des chefs d' Etat et de gouvernement du 01 au 03 juillet 2007 dans la capitale ghanéenne. Dans ce cadre, il est utile de rappeler que la gouvernance n'est pas une préoccupation récente, comme on le croit généralement. C'est même là un problème ancien et important, puisque toutes les sociétés ont dû et doivent trouver une organisation et un fonctionnement qui assurent leur reproduction. Les solutions qui y ont été apportées au cours de l'Histoire varient selon l'époque et le type de société

1.-Bonne gouvernance : référents historiques

Le concept de « la bonne gouvernance » et les concepts de famille généalogique, qui l'ont précédé telles que la modernité, la démocratie et même celui de la République, ressemblent à une sorte de pluie de météorites ou de comètes qui auraient arrosé semble-il avec leur sens et leurs structures les

imaginaires dormants d'une culture politique et philosophique arabe depuis des siècles, fragmentée, fragilisée par des pannes épistémologiques et des fanfaronnades ésotériques qui ont accouché d'un confrérisme souvent chimérique. Ses matrices peu irriguées par les courants de la critique sont devenues peu fécondes sinon stériles et inadaptées aux enjeux du savoir et de la pensée dans les constructions politiques, sociologiques et économiques. Les logiques qui ont traversé les discours et les pratiques politiques expriment en clair, une sorte de désarroi d'une pensée perdue dans les méandres d'une légitimité mythique, et perdante dans ses efforts pour aboutir à construire un arsenal conceptuel performant qui la placerait comme cela a été le cas avec Ibn Rochd, Ibn Toufail, Ibn Arabi et Ibn Khaldoun et tant d'autres, dans le sillage de la pensée universelle. L'histoire et ses références, le sacré et ses exigences, sont devenues alors une sorte d'étouffoir affaiblissant tout pilotage intellectuel fécond qui aurait convenablement expliqué le concept de la décadence tant décriée et aurait aussi accompagné actuellement les expériences de développement tant vantées. La question du développement politique, le creuset de toute gouvernance bonne ou moins bonne, sciemment ignorée par les ordres approximativement représentatifs sinon exclusivement assabiens, commence aujourd'hui à donner ses fruits amers avec « ses raisins de la colère » qui explicitent toutes les raisons de la déroute politique arabe hier et aussi aujourd'hui. Ibn Khaldoun et sans déroger à la vision d'Ibn Rochd voyait venir les choses à partir de deux horizons opposés et qui vont faire de la gouvernance et de sa sociologie leur cheval de bataille. Les uns ceux d'occident ont vite compris le statut de la pensée dans la production des Mulks et les autres ceux de chez nous se sont rabattus sur les référents assabiens qui lui permettront de venir à bout de l'héritage politique musulman. Au cœur des crises qui traversent et agitent le monde arabe, la gouvernance et le modèle étatique (référents doctrinaux et hiérarchisations des pouvoirs) sont au cœur des débats et constituent un enjeu majeur pour les ruptures annoncées par les uns et attendues par les autres. L'échec de la politique dans le monde arabe, est en train d'alimenter une sahra dont les contours idéologiques sont insaisissables, mais le principe d'une bonne gouvernance telle intériorisée par l'imaginaire sociale depuis des siècles est en effet la pierre angulaire. Les faussaires de la mémoire collective, ont obscurci l'imaginaire sociale et politique en l'enfermant dans un clos devenu insensible aux sens et aux questions du renouveau. Les mémoires faussées, abîmées ou congelées tétanisent les volontés collectives et les placent dans une situation passive. Le principe des luttes historiques se réduit et se transforme en conflits latents subjectifs et sans stratégies.

De fait alors, la problématique de la bonne gouvernance semble venir d'un ailleurs plus au moins meilleurs qui pourrait éventuellement sauver l'imaginaire politique arabe. Le concept de bonne gouvernance dans le cas de la société arabo-musulmane est lié aux concepts des mawazine Al Mana (interdire) et le Manh (satisfaire) et du ijmaa et twafouk qui se vérifient dans l'action de l'administration publique et le comportement de ses agents. Les avortements qu'il a subis et les violences qu'il a engendrées l'ont tellement perverti qu'il est devenu dans l'imaginaire politique un mythe voire une légende inaccessible qui hantent les imaginaires millénaristes des mahdismes toujours attendus. La bonne gouvernance est aujourd'hui une entreprise complexe qui au-delà de la problématique de gestion du Mel al am (deniers publics), doit entreprendre par des actions pédagogiques la restauration de la sérénité politique, réduire les séquelles des mémoires abîmées par le despotisme et la ghalaba assabienne. Les accidents des mémoires politiques (répression des élites) ont fragilisés la construction d'une élite politique. La bonne gouvernance exige dans ce genre de situation, une nouvelle charpente intellectuelle qui clarifie la différence entre la daawa et la dawla, qui instaure un régime légitime et un cadre légal de la responsabilité politique, qui doit à son

tour cultiver la démocratie au cœur de la société pour qu'elle devienne un mécanisme pour l'alternance politique. Or, les objectifs initiés par certains experts voulant universaliser leurs modèles, semblent ignorer les bouleversements profonds et violents qui traversent les matrices sociologiques et politiques spécifiques à chaque société.

2.-Gouvernance et société

Les archaisations structurelles que les anthropologues et les ethnologues ont relevées et conceptualisées pour élaborer les doctrines de distinction entre sociétés à écritures et société sans écritures, entre « société étatisable » et « société non étatisable » avait pour des raisons de préjugés, occulté la problématique de la gouvernance. Cette occultation cachait en fait un problème théorique relative à l'hypothèse d'une gouvernance sans Etat et aussi éventuellement un Etat sans gouvernance. En poussant davantage le raisonnement, on peut s'interroger alors sur le lien éventuel entre l'exigence de la centralité politique et la question de la bonne gouvernance. Le maillage conceptuel qui structure le phénomène de la politique et les ambiguïtés qui le caractérisent nous permet de mettre la gouvernance dans la matrice philosophique et culturelle pour lui éviter toute modélisation standard déjà décrite par les approches récentes. La gouvernance est, comme le restant de son lignage et de sa généalogie conceptuelle, renvoie d'abord à des discours et des réalités qui fondent sa relativité tenant compte de la spécificité de toute société. Elle est aussi objet aujourd'hui privilégié, des analyses qui font d'elle le champ d'une connaissance qui cherche l'objectivité et alimente les sens qui traversent alors en profondeur les logiques sociologiques (le lien social, le lien identitaire).

Si la littérature moderne a fait ressurgir le concept de la gouvernance c'est que la situation de l'Etat moderne a pris des formes incontrôlables. Le débat sur la gouvernance qui a pris des proportions inattendues particulièrement au niveau des institutions internationales, dans les médias et chez les animateurs d'opinion, explique une tendance qui reste sur le plan de la théorie une simple nébuleuse et qui consiste à faire passer l'idée devenue par la suite une norme et une conviction selon laquelle les gouvernements même légitimes, n'ont pas ou n'ont plus « le monopole de la puissance légitime et qu'il existe d'autres instances contribuant au maintien de l'ordre en participant à la régulation économique et sociale. Les mécanismes de gestion et de contrôle de affaires publiques impliquent au niveau local, national et régional un ensemble complexe de structures bureaucratiques, de pouvoirs politiques plus ou moins hiérarchisés, d'entreprise de groupes de pression privés et des mouvements sociaux. Selon un grand spécialiste international O. Young, « le développement des systèmes de régulation obéit à des logiques utilitaires et pragmatiques et ils ne reflètent pas seulement les hiérarchies de puissance, mais des convergences d'intérêts et de rationalité. Alors, les institutions, les normes et les procédures qui permettent aux gens d'exprimer leurs aspirations et de lutter pour leurs intérêts dans un contexte relativement prévisible et équitable, constituent les fondements de la bonne gouvernance ».

C'est une sorte de coexistence fonctionnelle entre de nouvelles légitimités, les unes anciennes, celles de l'Etat et les autres émergentes, celles de la sociétés civiles et des groupes de pression. C'est à ne point douter des débats que ne font que commencer sur une problématique bien ancienne et qui concerne la corrélation et les articulations entre l'Etat et la sphère de l'économie qu'Ibn Khadoun avait dès le 14^e siècle évoqué avec beaucoup de clarté. De ce fait, la problématique de la

gouvernance est sur le plan du sens et de la fonction sociale, intimement liée dans ses origines et ses modèles, à la problématique de l'Etat et à toutes les pratiques et les organisations qui lui sont alors liées (pouvoir, capacité de commandement, modèle de légitimation et de domination). D'un autre côté la gouvernance est au centre des préoccupations de la pensée juridique, politique et sociale, car elle préfigure le schéma directeur relatif à la gestion des affaires publiques, de l'intérêt commun au centre duquel se trouve alors impliquée la question lancinante de la justice sociale (Ad). Comment ne pas souligner que la bonne gouvernance a toujours marqué la mentalité des communautés et structuré leur identité. Aux origines historiques de l'Etat et de la politique se trouvent enracinées et bien cultivées les origines de la gouvernance. Les questions de « qui peut » ou « qui doit gouverner », de « comment gouverner » constituent en effet la matrice de la problématique de la gouvernance. Entre les vicissitudes de l'histoire et les cultures juridiques (droit positif ou Fikh) entre les systèmes de la représentation politique (parlement ou d'autres formes de la représentation) et l'efficacité du pilotage des affaires publiques, du bien commun, la gouvernance est au centre des préoccupations des différents acteurs du domaine politique. Si les avancées annoncées par la pensée et vécues par les sociétés occidentales font admettre aujourd'hui que l'Etat n'est plus un sujet protégé par aucune sacralité ni encore une structure fondée sur l'infaillible (la issma), sa problématique aujourd'hui dans le monde arabe est idéologiquement partagée entre celle d'un nationalisme libérateur pour les uns , tapageur pour les autres et celle d'une sacralité portée tantôt par des envolées « jihadiennes » et agressives (les mouvances jihadistes et populistes) tantôt par un retour aux sources archaïques et sans innovations conceptuelles. Ce repli politique renforcé par les puissances assabiennes n'a jamais dérogé à la règle et même quand l'islam était la matrice unique du lien social, les divisions, les conflits et les blocages étaient aussi de mise sur les questions de gouvernance tantôt, pour l'hégémonie tribalo-confrériques, tantôt pour diffuser une daawa ou défendre un dogme. Des phénomènes politiques non encore suffisamment étudiés et ayant trait au retrait de l'autorité étatique et au vide institutionnel qui ont lieu au niveau des espaces sahariens du Maghreb juste après l'effondrement de la dynastie des mourabitoune nous révèlent que les communautés tribales ont développé un système de gouvernance sans centralité politique. On a assisté à un développement de l'intervention de la société civile. Ainsi, l'organisation des caravanes vers la Mecque (Haj,), l'organisation de l'enseignement, la planification des villes et la spécialisation fonctionnelle des tribus et des zouis ont remédié à l'absence de l'autorité politique centrale.

3.- Fondements anthropologiques de la gouvernance

Si la pensée contemporaine commence à construire sa régionalité, la politique comme la culture sont par essence régionales et exprime la spécificité de l'intelligence et du génie d'une communauté. C'est que les mécanismes juridiques qui cadrent les questions des droits et des devoirs, délimitent les espaces des libertés, les responsabilités individuelles et collectives dans les cultures humaines et dans les esprits des différentes civilisations diffèrent sans se contredire foncièrement. Ainsi la question des droits, (houkuk), est globalement plus développée dans la pensée juridique et le discours sociologique de l'Occident. Le développement de la culture revendicative et l'esprit des luttes sociales qui l'ont caractérisée a profondément marquée et souvent structuré les modèles politiques.

La tradition politico-religieuse du monde arabe est axée surtout sur les obligations wajibate. Le Kharaj et le système archaïque des impôts dans sa globalité, le pouvoir indiscutable et indiscuté de l'autorité religieuse, l'action déstructurante et destructive des assabiates adaptables et adaptées aux différents contextes de la politique, ont fait des wajibate (obligations) une « seconde religion » qui habite les esprits. Le fakih et ses madahib qui sont en fait une production de la pensée des hommes a dépossédé la raison collective de ses facultés critiques et s'est imposé alors comme une vérité absolue qui échappe à la critique. Alors, qu'il est en réalité une production normative fondée sur la différence. Ibn Taimia le fakih tant décrié par les idéologues des modernités, mal compris par ses disciples avait courageusement sans être compris annoncé en son temps la nécessité de ne plus sacraliser les idées doctrinales et faire en sorte qu'elles ne soient que des référents pour la pensée et non des vérités tranchées. Ibn Khaldoun, dont la structure de la pensée et les sens de son action politique tournent essentiellement autour de l'Ijtima et ses exigences, avait explicitement annoncé en son temps que la liberté et non la contrainte fonde le oumran qui ne peut progresser que par l'apport toujours renouvelé de la politique rationnelle (siassa akliya) et de l'action normative (al amal al kholouki). Il avait appelé à légiférer sur l'indépendance de la monnaie vis-à-vis des pouvoirs sultaniens et averti des conséquences néfastes trop importantes de l'intervention de l'Etat dans les affaires économiques et commerciales (privatisation de l'Etat à des fins occultes). Seulement cette pensée n'a pas toujours réussi à conceptualiser ses approches et à vulgariser les idées. En effet, si les cercles des élites arabes ont fleuri et essaimé l'espace et les institutions, cet élan n'a pas abouti comme cela a été le cas en Europe dès le 16^{ème} siècle a enclenché une osmose entre l'évolution de la pensée et le développement des sociétés menacées qu'elles étaient par un démantèlement structurel de ses ordres et de ses idées. Cette tendance régressive s'est soldée par la dilapidation de tout l'héritage relatif à l'urbanité et à l'esthétique arabe pour finir coincé dans une politique fondée sur le rudimentaire qui a engendré toutes les assabiates. C'est le commencement des logiques perverses qui n'ont fait, au-delà de l'agitation idéologiques de certains foukaha, que creuser davantage les fractures et anéanti les chances d'une compétition raisonnée avec l'Occident. Mais dire que la gouvernance et surtout celle de la bonne gouvernance est une météorite qui vient de tomber venant de la galaxie de la banque mondiale, c'est faire l'impasse sur une tradition intellectuelle riche et profonde qui a alimenté les mouvements sociaux et argumenté les doctrines des oppositions qu'on appelle les « nihal »..

La tradition arabe a produit en effet un patrimoine intellectuel divers sur la question de la gouvernance qui renvoie essentiellement à la légitimité khilafienne puis sultanienne et aussi à la question de la bonne gouvernance avec ses discours et structures. Les logiques des contrats politiques ne concernent pas le modèle sultanien et ses pratiques, comme le suggère le fikh sultanien et ses prolongements dans la pensée politique arabe. C'est surtout de la gouvernance et particulièrement de la bonne gouvernance qu'il s'agit. Du contrat de la médiation prophétique au contrat politique républicain contemporain (basé sur le droit positif) en passant successivement par le contrat Khilafien (Rachidien), le contrat du Mouk sultanien (Oumayyade et abbasside) et ses différentes variantes doctrinales, le fond des débats théologiques (sunnisme, chiisme, kharijisme et muatazilisme) et philosophiques (Ibn Rochd et Ibn Khaldoun en l'occurrence), l'imaginaire social arabe était et reste accroché non à l'identité institutionnelle du modèle politique, mais surtout à ses capacités adliennes, ses compétences à gérer les intérêts de la Nation (Umma) et à protéger les gouvernés du despotisme des gouvernants. La culture arabe tout genre confondu (littérature, mythes, légendes et historiographie, satires) a marqué l'imaginaire par ses apports esthétiques et

idéologiques concentrés sur le bonne gouvernance devenue, devenue face aux despotisme, et devant l'hégémonisme assabien un mythe inaccessible. Et toutes les frustrations de la conscience proviennent de la perversion de la norme politique, posant le statut de la légitimité du pouvoir dans le monde arabe qui n'est pas seulement d'ordre méthodologique, mais particulièrement d'ordre culturel.

4.- Mondialisation et bonne gouvernance et l'Algérie ?

La planète politique de notre temps et les modèles politiques qui l'ont caractérisée amorce semble-il une mue qui ne tardera pas à changer sa fonction. D'un côté des Etats puissants qui se liguent pour prendre en main les destinées du monde et d'un autre côté, les Etats chétifs souvent ruinés qui deviennent alors un danger pour la paix, la sécurité dans le monde. Apparaît alors l'importance et l'efficacité des institutions internationales et les organisations non gouvernementales comme structures organisationnelles animées par de nouveaux acteurs sociaux et capable de remédier aux handicaps des gouvernements. Dans le système des relations internationales, la gouvernance apparaît alors comme une gouvernance sans gouvernement. Le principe de la souveraineté est mis à rude épreuve et apparaît alors comme une vieille recette politique. Les constituants juridiques et anthropologiques de la nationalité et les structures idéologiques et subjectives des nationalismes céderont progressivement devant l'avancée d'une nouvelle citoyenneté sans odeur et sans couleur. Les identités religieuses ou écologiques se dissolvent et se désagrègent dans les matrices de la nouvelle culture médiatique. L'universel serait le creuset où se construisent dans le cadre d'un fonctionnalisme et d'un pragmatisme à l'américaine, les normes et les valeurs qui fondent les relations sociales. C'est cette tendance philosophique et politique qui essaient de glorifier les rôles des ONG pour les placer alors comme armatures du nouvel ordre politique international. Le résultat serait comme « le suggère avec ironie Anne Marie Slaughter ... un ordre mondial dans lequel les réseaux de gouvernance globale relieraient Microsoft, l'Eglise catholique, Amnesty international, avec l'union européenne, les Nations Unies, et la Catalogne ». Or, devant cette tendance lourde qui se dessine au XXIème siècle, et il faut le reconnaître, dans le monde arabe, la complexité des tâches politiques et les exigences accrues du contrat politique demandent de plus en plus un apport conséquent en terme d'intelligence et de compétence et la qualité des élites fait aujourd'hui que les hommes d'Etat dépendent de l'Etat des hommes.

Face à cette situation, aujourd'hui, si l'on prend notre pays, l'Algérie et après des ruptures et les agressions qui ont ravagé la mémoire et provoqué des déboires, négocie avec elle-même les virages de ses modernisations socio-économiques et politiques solidaires, en un mot la construction de l'économie de marché concurrentielle et de la démocratie. L'espace sociologique et la tradition politique algérienne ont une histoire particulière tant en ce qui concerne le rapport avec l'occident que le rapport avec le patrimoine politico-religieux de l'islam. Cet espace a été le premier à forger sa déférence et son autonomie vis-à-vis du Mouk Abasside qu'on appelle abusivement khilafa. L'ibadisme et son émirat sont fondés sur une certaine idée de la justice et du travail. Si les logiques de la fragmentation ont été profondes, les méfiances remarquées face à la centralité politique traditionnelle avec les séquelles encore vivaces d'une culture beylicale alimentée par une écologie politique à dominance ruralo assabienne, l'Algérie s'est aussi construite dans une tradition politique

fondée sur un mouvement politique pluriel et un nationalisme libérateur le plus fécond et qui a marqué son identité politique actuelle. Les fruits et les paradoxes de son développement, sa crise et sa fitna, n'ont pas occulté la question de la légitimité du pouvoir et la problématique de la gouvernance.

C'est que le pilotage improvisé de la société, l'effondrement du nationalisme, le détournement de l'Etat par les dépositaires des idéologies peu enracinées dans les consciences ont réduit la fonction sociale de l'autorité et remis sur le tapis une nouvelle fois les fondements de l'Etat tranchés avec un génie remarquable par le document historique, l'appel du premier novembre qui élabore l'architecture d'un Etat démocratique et social.. Une rupture définitive avec les archaïsmes structurelles de la pensée et de l'organisation sociale, une négociation avancée dans le domaine du développement, des ambitions exprimées dans le secteur de l'éducation, une participation active dans la scène internationale font que l'Algérie pouvait d'une certaine manière s'inscrire son parcours dans les logiques des Etats émergents. L'hypothèse la plus forte reste liée à la capacité des hommes à faire un Etat ou la capacité de l'Etat a engendré les hommes de la bonne gouvernance. Les équipements anthropologiques évoqués, les démantèlements provoqués par la fitna, les douleurs et les séquelles de la crise qui constituent des lourdeurs peuvent aussi pousser s'ils sont accompagnés par une communication politique conséquente, vers la recomposition du champs politique qui prendrait en charge la refondation national et la modernisation de l'Etat. Car, si le retour à la paix, à la stabilité et à la sécurité constitue la condition sine qua non du développement et de la prospérité, la démocratisation de la vie politique et la restauration de la crédibilité des institutions de l'Etat ne représente pas moins une condition tout aussi fondamentale. La bonne gouvernance concerne l'ensemble des outils et des méthodes de gestion des affaires de la Cité et embrasse la totalité des actions politiques – celles des hommes comme celles des institutions qu'ils dirigent – qui ont pour vocation de servir la collectivité. Comme analysé précédemment, mesurable et quantifiable, en quelque sorte, la bonne gouvernance est aujourd'hui l'objet d'une attention particulière à la fois des institutions internationales, des grandes nations et d'ONG internationales spécialisées et surtout ne laisse plus insensible les investisseurs potentiels c'est-à-dire des investissements porteurs à moyen et long terme seules condition de lutter contre le chômage et la pauvreté afin d'avoir une croissance durable hors hydrocarbures et éviter que l'Algérie ne soit qu'une pure plateforme commerciale afin de drainer les réserves de devises via la rente.

Conclusion

La gouvernance se lit et se mesure sur les sables mouvants de l'histoire

La bonne gouvernance reste cette capacité intrinsèque que possède une société à produire la politique et à faire ressortir à chaque fois la force de l'arbitrage pour piloter les clivages et contenir les contradictions débordantes. Car les quarante dernières années qui ont marqué la vie politique et économique de bon nombre de pays du Tiers monde nous réconfortent aujourd'hui dans notre conviction qui consiste à dire que le développement n'est pas une affaire de quincaillerie industrielle, de signes monétaires tant par l'importance des réserves de change ou de dépenses monétaires sans se soucier de la bonne gestion, mais une question de bonne gouvernance, de moralité des

institutions par la lutte contre la corruption, la considération du savoir, le respect de la femme, la symbiose des apports de l'Orient et de l'Occident grâce au dialogue des cultures, qui a fait la prospérité du monde arabe et musulman en général à une certaine période historique, une visibilité dans la démarche, une politique socio-économique cohérente, réaliste loin du populisme, permettant de concilier l'efficacité économique et l'amélioration du pouvoir d'achat de la majorité tenant compte des nouvelles mutations très rapides du monde où toute Nation qui n'avance pas recule. Bref, la bonne gouvernance se conjugue toujours au présent et se chante selon les hymnes des cultures et vit comme une harmonie entre la force et la politique. La bonne gouvernance se vérifie dans la vision et les convictions des vrais acteurs et leurs capacités réelles à entreprendre les actions appropriées et engager la société dans la voie de l'efficacité et de la modernité fécondes et intelligentes.

Abderrahmane Mebtoul est Docteur d'Etat Es Sciences Economiques (1974) et Mohammed Tayebi Docteur d'Etat en sociologie(anthropologie culturelle).