

Gouvernance et coopération internationale : quels apports pour les pays en développement ?

Par **Abdellatif Hmam**, Directeur général des réformes et des études prospectives administratives, Premier Ministère (Tunisie), Professeur, École nationale d'administration de Tunis • abdellatif.hmam@pm.gov.tn

Depuis le début des années 1990, la gouvernance s'est imposée comme le concept générique qui résume à lui seul les transformations qui affectent l'exercice du pouvoir dans les sociétés contemporaines. Une gouvernance mal exercée et mal assumée représente en effet un facteur de risque pour la stabilité et le développement des pays. Le concept gagne en importance et en pertinence et ne laisse aucune organisation ni aucun pays indifférent. Les pays en développement sont interpellés. Dans ce contexte, le débat concernant le rôle de la coopération internationale dans les programmes d'appui à la gouvernance dans les pays en développement demeure plus que jamais d'actualité. La coopération internationale sous toutes ses formes, bilatérale, régionale et multilatérale, ambitionne de promouvoir une gouvernance adaptée pour relever les défis du développement à l'orée du XXI^e siècle.

En prenant appui sur l'expérience de certains pays en développement dans les régions de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, je m'applique, dans le présent article, à apporter un éclairage sur le rôle joué par la coopération internationale dans le remodelage et la réinvention d'une gouvernance publique répondant aux besoins de développement durable. L'action engagée est le plus souvent symboliquement placée sous le signe de la modernité et de l'efficacité et se propose ainsi d'activer les connotations positives rattachées au concept de gouvernance.

■ UNE ACTION QUI S'APPARENTE MOINS À UNE « CONDITIONNALITÉ AUTOMATIQUE »

Si la priorité accordée par les institutions internationales à l'exercice de la gouvernance dans les pays en développement est pleinement justifiée, la traduction de cette priorité par des « conditionnalités subjectives » qui se réfèrent à des normes universelles de « bonne gouvernance » ne semble pas répondre aux attentes ni atteindre le but fixé. La gouvernance transposée ou imposée par les donateurs sans prévoir de processus participatif avec les représentants légitimes des pays concernés suscite de la méfiance et provoque une attitude de rejet. La concertation contribue sans contredit à une meilleure « acceptabilité » des programmes de coopération internationale destinés à promouvoir la gouvernance dans les pays visés.

Il convient de noter ici que les rapports de force qui s'expriment dans cet exercice sont traditionnellement déséquilibrés à la faveur des pays donateurs. Certaines orientations le confirment et l'accentuation de la crise financière ne fait qu'aggraver la situation de certains pays en quête d'appui financier indispensable à leurs programmes de développement. Les mécanismes de coopération financière demeurent, quand ils existent, des mécanismes conçus unilatéralement par les pays donateurs. Certaines exceptions enregistrées du côté de pays préémergents économiquement ne font que confirmer cette règle.

Le besoin de réorienter le débat sur la gouvernance en partenariat avec les pays en développement a entraîné l'adoption d'une définition extensive de la gouvernance qui ne se réduirait plus à la seule dimension politico-économique, mais qui comprendrait désormais la dimension « technico-gestionnaire » inclusive des facteurs susceptibles de contribuer à une gestion intégrée, transparente, équitable et efficace des affaires publiques.

Lors du sommet de l'Organisation de l'unité africaine tenu au Caire au mois de juin 1993, Boutros Boutros-Ghali, ancien secrétaire général des Nations Unies et de l'Organisation internationale de la Francophonie, déclarait : « L'État, c'est d'abord une administration saine, intègre, dévouée et soucieuse de l'intérêt général. »

La manière dont les services publics fonctionnent, dont les ressources publiques sont gérées et dont les pouvoirs réglementaires publics sont exercés constitue le principal problème à résoudre dans le contexte des pays en développement. Cette représentation élargie de la gouvernance met d'abord l'accent sur la capacité d'un État à servir ses citoyens. Sur le plan conceptuel, elle permet de distinguer la gouvernance d'autres sujets comme les droits de la personne, la démocratie ou la corruption. En revanche pour l'Union Européenne, la vision de la gouvernance doit impérativement inclure ces mêmes concepts politiques des droits de la personne et de la démocratie.

Prônée par les organisations financières internationales comme le moyen de réformer les institutions des pays en développement, une saine gestion des affaires publiques exige selon la Banque mondiale « l'instauration de normes et d'institutions assurant un cadre prévisible et transparent pour la conduite des affaires publiques et obligeant les tenants du pouvoir à rendre compte » (cité dans Chevallier, 2003, p. 205). Le Programme des Nations Unies pour le développement insiste sur l'importance d'arrêter une stratégie et de mener une politique plus globale qui toutes deux prennent en considération le lien existant entre la gestion du secteur public, la gouvernance et le développement humain durable.

Devant cette pluralité des conceptions de la gouvernance, la question qui se pose est : comment créer les conditions propices à l'élaboration par les pays en développement de leur propre modèle de gouvernance et leur donner les moyens de se l'approprier ?

Il appartient aux pays en développement de décider eux-mêmes des éléments sur lesquels ils veulent agir pour améliorer leur gouvernance

La gestion saine des affaires publiques se définit traditionnellement comme la gestion intelligible et responsable des ressources humaines, naturelles, économiques et financières en vue d'un développement équitable et durable. Elle implique des procédures de prise de décision explicites et connues de tous et des organisations publiques « transparentes » et sujettes à l'obligation de rendre compte.

Si l'acceptation d'une intervention internationale encourageant la gouvernance dans les pays en développement trouve sa justification dans l'interdépendance accrue des économies et la sophistication croissante des rapports entre les pays, il n'en demeure pas moins que la gouvernance reste d'abord et avant tout un enjeu national. Les acteurs de la coopération internationale doivent se rendre à l'évidence que les programmes d'appui à la gouvernance gagneraient en efficacité s'ils étaient conçus et produits en collaboration avec les pays concernés.

Dans cette perspective, l'initiative sur la bonne gouvernance pour le développement dans les pays arabes, lancée en Jordanie au mois de février 2005 conjointement par l'OCDE et le Programme des Nations Unies pour le développement, marque le début d'une rupture positive dans l'élaboration des programmes de promotion de la gouvernance publique dans les pays en développement. Les plans d'action nationaux dressés par les pays arabes qui se sont inscrits volontairement dans la dynamique créée par cette initiative ont montré comment la coopération internationale pouvait venir enrichir et consolider les réformes décidées et engagées à l'échelle du pays.

La matrice suivante indique clairement les priorités thématiques retenues par certains pays arabes pour renforcer l'intégrité et la transparence de la gestion publique en luttant contre la corruption pour la période 2008-2010.

TABLEAU 1 : LES PRIORITÉS RETENUES PAR CERTAINS PAYS DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

PRIORITÉS	BAHRÉÏN	ÉGYPTE	JORDANIE	LIBAN	TUNISIE	MAROC	YÉMEN	TOTAL
TOTAL DES POINTS À RÉPARTIR	14	14	14	14	14	14	14	
1. Formulation de code de conduite	3	1	2	2	5	0	2	15
2. Identification des conflits d'intérêt	3	1	2	2	2	2	2	14
3. Stratégie nationale de lutte contre la corruption	2	4	3	3	2	2	3	19
4. Mise en place d'une agence contre la corruption	2	4	2	3	1	6	3	21
5. Mobilisation de l'opinion publique dans la lutte contre la corruption	2	2	2	2	1	4	3	16
6. Engagement des citoyens dans la lutte contre la corruption	2	2	3	2	3	0	1	13

Source : OCDE, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial.

La lecture de la matrice atteste que les priorités de la gouvernance varient en fonction des pays. Ainsi, la création d'une agence contre la corruption apparaît, par le jeu cumulatif des notes accordées par les pays qui traduisent l'intérêt qu'ils accordent à tel ou tel aspect, comme la priorité de la région dans son ensemble alors que pas moins de trois pays sur sept considèrent qu'une telle structure ne ressort pas de l'ordre de leurs priorités nationales.

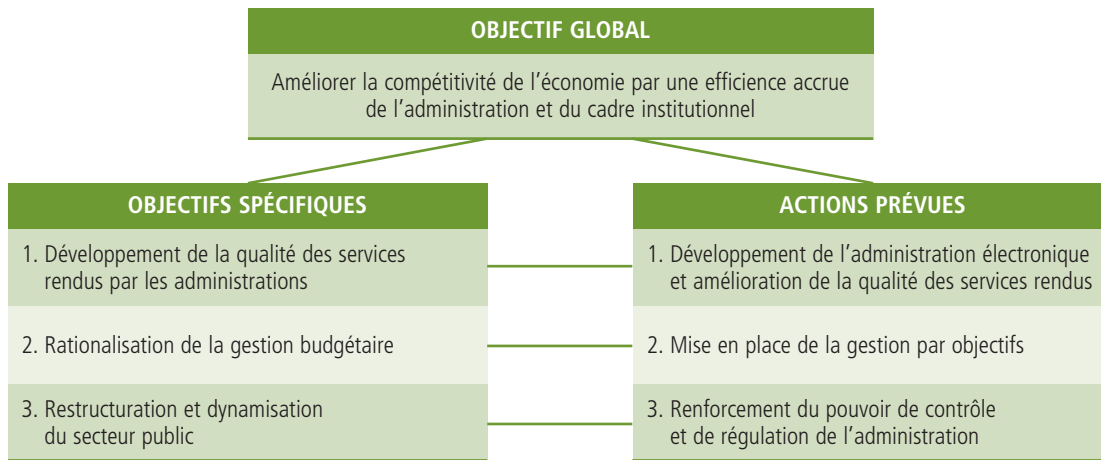
Un modèle universel ne peut plus constituer la norme de la coopération en matière de gouvernance, des solutions distinctes se révèlent indispensables

Dans le domaine de la gouvernance, les coopérations internationales mises en œuvre se bornent trop fréquemment à reproduire des découpages institutionnels et à recycler des solutions managériales imaginées par des experts qui, le plus souvent, ne tiennent absolument pas compte des réalités locales pour ne pas dire qu'ils les ignorent totalement.

Devant l'impératif de considérer les dimensions actuelles de l'héritage historique et des contextes politiques et culturels des pays en développement, l'approche des coopérants en matière de gouvernance a connu une évolution favorable ces dernières années. Ils veillent dorénavant à renforcer la faculté des gouvernements et des administrations publiques à formuler et à mettre en application des politiques publiques répondant aux besoins singuliers de leur pays respectif et de leurs habitants. D'une part, la coopération internationale s'oriente donc aujourd'hui davantage vers des programmes structurants qui s'inscrivent dans la durée en adéquation avec les priorités du pays en question et, d'autre part, elle prend soin de déterminer le ou les moyens appropriés susceptibles d'assurer l'accompagnement requis.

L'architecture du programme de soutien à la compétitivité économique en Tunisie reproduite dans le schéma ci-après traduit le souci de l'Union Européenne de ne pas méconnaître les besoins spécifiques de modernisation de l'administration publique tunisienne.

LE PROGRAMME D'AIDE À LA COMPÉTITIVITÉ ÉCONOMIQUE TUNISIENNE



Source : Aide-mémoire, Programme d'appui à la compétitivité, ministère du Développement et de la Coopération internationale, mai 2006.

■ UNE APPROCHE « EN DOUCEUR » QUI PRIVILÉGIE L'APPROPRIATION

La gouvernance préconisée par les bailleurs de fonds se veut un environnement politico-administratif dans lequel peut se déployer une nouvelle culture de gestion des affaires publiques articulée autour de valeurs (l'éthique, la transparence, la responsabilité) et de pratiques qui les matérialisent dans les faits (le respect d'un code de déontologie professionnel, la reddition de comptes, etc.).

Sur un autre plan, la gouvernance continue de renforcer la conviction vertueuse de plusieurs pays en développement de la nécessité de rechercher à tous les niveaux et dans tous les domaines d'activité des procédures de réflexion et de décision et des méthodes d'action novatrices pour faire face à la complexification croissante de la gestion publique.

Comment la coopération internationale devrait-elle être aménagée pour aider efficacement les pays qui le souhaitent à repenser leur propre mode de gestion et à réinventer leur gouvernance? Comment être utile au maximum tout en respectant au maximum la diversité et les singularités de chacun des pays partenaires? Comment ne pas dissocier stratégiquement le court terme et le long terme et par ailleurs engrener les différents volets de la gouvernance?

On semble se diriger vers une approche « en douceur » de la coopération en matière de gouvernance qui privilégie un schéma dans lequel les prises de décision collectives et les mises en œuvre volontaires se succèdent de manière orchestrée, une approche qui s'enracine dans un processus continu de dialogue stratégique et d'apprentissage en commun des meilleures pratiques.

Le dialogue sur les politiques favorise l'échange des expériences et s'inscrit dans une démarche suggestive

Seul un échange permanent sur les questions d'intérêt comparable et mutuel liées à la gouvernance rend possibles l'élucidation des priorités de l'action visant à promouvoir la gouvernance et son insertion de façon durable dans les programmes de modernisation de l'État. Ce partage stratégique combiné à un appui approprié s'inscrivant dans le contexte de la coopération internationale, bilatérale, régionale ou multilatérale, offre un cadre flexible pour une action volontariste dans le domaine de la gouvernance.

Grâce au dialogue qu'elle a noué dans le cadre de l'initiative pour la bonne gouvernance dans les pays arabes, l'OCDE a su favoriser la compréhension réciproque des politiques nationales menées dans la sphère gouvernance et faciliter l'adoption d'un

langage commun aux pays qui se sont investis dans cette démarche. Les bilans dressés et l'analyse de l'information collectée dans la poursuite de ce dialogue ont permis de mettre en relation les pays demandeurs d'appui dans des domaines précis au sujet de la gouvernance et les pays de l'OCDE qui offrent de manière symétrique un accompagnement dans ces mêmes domaines.

Le tableau ci-dessous fournit une illustration des résultats de cette concertation portant sur des objectifs en matière de simplification administrative et d'amélioration de la qualité de la réglementation.

TABLEAU 2 : LA CONCERTATION EN MATIÈRE DE SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE ET D'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE LA RÉGLEMENTATION

	NOMBRE DE PAYS DE LA RÉGION DU MOYEN-ORIENT ET AFRIQUE DU NORD EXPRIMANT UN BESOIN	NOMBRE DE PAYS DE L'OCDE SOUHAITANT APPORTER SON APPUI
1. Simplification administrative à travers le gouvernement en ligne	7	1
2. Promotion de la transparence des procédures	6	1
3. Développement institutionnel et renforcement des capacités de la qualité de la réglementation	5	5
4. Outils d'amélioration de la rédaction des lois	5	1
5. Étude d'impact sur la réglementation	4	1
6. Réduction des coûts des procédures administratives	4	2

Source : OCDE, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial.

Il est important de souligner qu'un dialogue de nature politique consacre dans la définition des actions d'appui à la gouvernance une logique de partenariat ancrée dans une plateforme de participation élargie à de multiples parties prenantes. Il présente en outre un avantage particulièrement apprécié pour les pays en développement dans la mesure où il repose sur un processus consensuel de recherche de solutions convergentes « politiquement et culturellement acceptables ». Rien n'est imposé, tout est négocié.

L'approche partenariale crée les conditions nécessaires à l'appropriation par les pays de leur modèle de gouvernance

L'approche conceptuelle et les modes opératoires traditionnels des bailleurs de fonds se heurtent le plus

souvent à la complexité des questions intrinsèques à la gouvernance qui se posent, selon les pays, à propos du développement économique, de la protection de l'environnement, des systèmes d'éducation et de santé, de la sécurité des biens et des personnes, de l'approvisionnement en denrées (dont les denrées alimentaires) de première nécessité, du marché de l'emploi, de l'insertion sociale et de la lutte contre la pauvreté.

Les pays en développement doivent à l'heure actuelle relever des défis dans l'urgence et qui appellent à une vigilance de tous et de tous les instants. Comment dès lors requalifier la coopération internationale afin de tenir véritablement compte des nouvelles réalités apparues avec les évolutions des systèmes de gouvernance?

Seule l'appropriation, à l'aide de processus adaptés de communication et de négociation s'appuyant sur une forte implication et un engagement sans trêve des aptitudes locales, permettra l'incorporation des logiques des actions de coopération dans le champ des problèmes réels. Pour être légitime, une gouvernance doit être perçue comme telle aux yeux des citoyens, ce qui suppose notamment son appropriation par tous et son acculturation, c'est-à-dire son enracinement dans le substrat historique et culturel de chaque société.

Dans cette perspective, la gouvernance peut devenir un vecteur d'orientation porteur de qualité qui s'incarne dans des projets contractualisés ouverts et évolutifs dans le temps. Seule l'accumulation récurrente d'un « savoir-gouverner » autorise une société donnée à investir dans les modalités d'une gouvernance qui lui convienne. La coopération internationale doit adopter une posture d'accompagnement des efforts des pays en leur allouant des financements adéquats et en portant à leur connaissance les leçons retenues à travers la lecture des expériences internationales.

Parrainés par l'OCDE dans le cadre de l'initiative de la gouvernance pour les pays arabes, l'apprentissage en commun (*benchlearning*¹) et l'apprentissage entre pairs (*peer learning*) semblent être appréciés par les pays inscrits dans cette dynamique. Le Maroc a déjà réalisé un semblable exercice dans le cadre de la modernisation des marchés publics. L'Égypte se lance à son tour dans une démarche de même nature pour la réalisation d'un gouvernement en ligne et la Tunisie entend choisir une approche similaire pour l'étude d'une simplification des procédures administratives.

Les jumelages institutionnels proposés par l'Union Européenne aux pays partenaires de la façade méditerranéenne offrent également des possibilités d'apprentissage institutionnel soutenues par une logique de partenariat. Plusieurs organismes administratifs tunisiens ont bénéficié de cet instrument durant les trois dernières années et les retombées de cette expérience sont prometteuses.

Mis en place dans le cadre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs est un procédé d'autoévaluation et d'autosurveillance auquel ont adhéré officiellement vingt-six États africains dont l'Afrique du Sud, l'Algérie et le Sénégal. Ce mécanisme participe lui aussi à l'émergence d'une nouvelle pratique de coopération entre pairs basée essentiellement sur le volontariat et le partenariat.

Il est important de rappeler dans cette optique l'intérêt manifesté à l'égard de la promotion de la gouvernance dans l'espace régional. L'initiative de l'OCDE et les programmes du Partenariat Euromed² ont pour but de doter les pays des outils institutionnels et méthodologiques qui leur permettront d'accéder à un niveau de compétence technique et administrative auquel ils ne pourraient prétendre en agissant seul.

Cette approche régionale est enfin une invite pour les experts et les acteurs de la société civile à se rencontrer au sein de réseaux qui apportent également leur contribution à la réflexion collective sur les actions pouvant être inscrites dans les programmes de modernisation de la gouvernance publique.

■ QUEL EST LE RÔLE DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT DANS LA GOUVERNANCE MONDIALE ?

L'émergence d'une « gouvernance mondiale » est plus que jamais à l'ordre du jour dans le contexte de la crise financière et économique qui affecte tous les pays sans exception depuis quelques mois. Dans l'ensemble des secteurs liés au développement, un besoin urgent de régulation se fait sentir avec acuité. Les pays en développement ne peuvent plus se contenter d'une position qui en ferait des spectateurs passifs des événements. Ils doivent se mobiliser pour se défaire des barrières psychologiques et des complexes historiques, pour énoncer et défendre haut et fort les exigences de leurs modèles nationaux et de leurs particularismes culturels. Davantage « d'espaces

¹ Le *benchlearning* est un concept qui désigne le processus d'apprentissage des meilleures pratiques identifiées par un *benchmarking*.

² Le Partenariat Euromed, dit aussi Processus de Barcelone, a été créé en 1995 à Barcelone, à l'initiative de l'Union Européenne et de dix autres États riverains de la Méditerranée. C'est une politique régionale et multilatérale de partenariat associant les États des deux rives de la Méditerranée.

de dialogue » sur les règles devant régir l'économie mondiale permettraient aux pays en développement d'être des partenaires actifs d'une forme évoluée de « gouvernance partagée » qui s'exprimerait de façon distinctive aux trois paliers de la gouvernance : local, régional et mondial.

La situation présente n'incite certes pas à l'optimisme. Pour autant, elle ne devrait en aucun cas constituer un prétexte recevable pour démissionner et accepter le fait accompli. Les signaux provenant de l'action de la société civile et principalement des organisations non gouvernementales pourraient à terme corriger les tendances actuelles. Mais là encore, ce n'est pas gagné d'avance.

BIBLIOGRAPHIE

- Destatte, P. (2001). « Bonne gouvernance : contractualisation, évaluation et prospective : trois atouts pour une excellence régionale », dans P. Destatte (dir.), *Évaluation, prospective et développement régional*, Charleroi, Institut Jules-Destrée.
- Chevallier, J. (2003). « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique? », *Revue française d'administration publique*, vol. 1-2, n° 105-106, p. 203-217.
- Johnson, I. (1997). *La gouvernance : vers une redéfinition du concept*, Gatineau, Agence canadienne de développement international.
- Lemieux, V. (2000). « Les rôles du gouvernement dans la gouvernance », dans J. Jenson, *La modernisation de la gouvernance : une première exploration*, Ottawa, Centre canadien de gestion.
- Mazouz, B. (2007). « Les institutions internationales et le renouveau administratif des États de l'UMA : entre universalité des valeurs et spécificités nationales de pratiques de gouvernance », *Idara*, vol. 17, n° 33, p. 7-30.
- OCDE (2003a). « La modernisation du secteur public », *Synthèse de l'Observatoire*, OCDE, novembre, p. 1-7.
- OCDE (2003b). « From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries », *Policy Brief*, OCDE, juin.
- OCDE (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris, OCDE.
- Osborne, D. et T. Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*, Reading, MA, Addison-Wesley.