

MOHAMED-CHÉRIF BELMIHOUB [\*]

# Le management des politiques publiques : une approche institutionnaliste

## Le cas de l'Algérie

### INTRODUCTION

S'il est un phénomène largement développé dans la littérature économique ces dernières années, c'est bien le rôle de l'Etat dans le fonctionnement du système économique. Ce rôle, tantôt décrié, tantôt approuvé, reste néanmoins un sujet qui intéresse aussi bien les chercheurs que les hommes politiques. Le débat ne porte plus ou pas seulement sur l'ampleur de ce rôle (le poids du secteur public dans l'économie) mais aussi sur la manière et l'efficacité dont ce rôle est exercé. Dans cet article, nous essaierons de contribuer à ce débat qui est au centre des préoccupations des économies du Tiers-Monde en transition. Ces économies, en plus qu'elles sont structurellement déséquilibrées, souffrent de grandes insuffisances dans leurs encadrements institutionnels. Nous tenterons de formuler une explication de la nécessité d'une démarche basée sur la notion de "politique publique" et une justification d'une réforme institutionnelle. La conduite des politiques de réformes économiques dans les pays Africains en général et en Algérie en particulier constitue à la fois un défi pour ces pays et un champ d'apprentissage exemplaire.

### 1. PROBLEMATIQUE ET CADRE GENERAL DES POLITIQUES PUBLIQUES :

*Mondialisation, Démocratie et Compétitivité* économique sont devenues les concepts-clés de la fin de ce siècle. L'Etat et les institutions publiques sont au coeur des mutations économiques et politiques au double plan de leur légitimité et de leur mode d'intervention : s'agit-il réellement de la fin de l'Etat-providence et l'émergence de l'Etat-régulateur. Pour les théoriciens de la "Mondialisation", les Etats sont obligés de redéfinir leurs fonctions. De gestionnaires directs, ils deviennent de plus en plus les régulateurs des activités économiques. Cette prescription est-elle valable pour tous les Etats quel que soit le niveau de développement de leur économie ? Le Japon, la Corée du Sud et les autres NPI d'Asie ont réalisé leur percée économique grâce au rôle actif de leurs Etats. Les économies africaines peuvent-elles connaître la croissance économique et le développement durable sans l'intervention directe des Etats et en s'appuyant uniquement sur l'entreprise privée et le rôle régulateur du

marché ? Dès lors l'efficacité des instruments d'intervention de l'Etat devient elle aussi un thème dans la problématique des mutations économiques des pays en développement. Il ne s'agit pas bien évidemment de re-légitimer les Etats, ayant échoué dans leurs missions, grâce à ce monstre appelé "Mondialisation", mais au contraire redéfinir la nature et le rôle de l'Etat qui sera capable de conduire un projet de développement de la société, La Démocratie réelle et à tous les niveaux de la prise de décision est la seule forme d'organisation de la société et des activités pour relever les défis du développement durable. La contrainte extérieure devient elle aussi plus pernicieuse, car au nom de l'aide au développement se greffent des conditionnalités et des subsidiarités très contraignantes.

La *Gouvernance* est justement cette capacité d'un Etat à (1) : se définir sur une base légitime, à la fois par un processus démocratique permettant à tous les citoyens une expression libre quant à l'exercice du pouvoir, et par l'émergence des élites capables de valoriser la stabilité ; (2) : définir une stratégie nationale de développement intégrant toutes les opportunités et toutes les contraintes ; et (3) se doter d'institutions et d'instruments capables de traiter la complexité du développement, de favoriser les synergies entre les acteurs et d'orienter la décision publique conformément à la stratégie définie ; nous savons tous combien ce facteur est défavorable au développement dans beaucoup de pays en développement.

En effet la quasi-totalité des pays Africains traverse depuis quelques années une conjoncture économique et politique des plus difficiles. Le problème le plus important tient surtout au niveau élevé et à la multiplicité des conflits dans les sociétés africaines quelles soient du Nord ou sub-sahariennes : conflits ethniques ou politiques ou religieux (Algérie, Egypte, Mali, Rwanda, Centrafrique, Zaïre, Niger etc...). Les gouvernements rencontrent de sérieuses difficultés dans la définition et l'application des politiques publiques. Ainsi les programmes de stabilisation économique introduits par plusieurs pays sont diversement appréciés. Les restructurations industrielles piétinent et font perdre beaucoup de temps et de ressources aux pays. Les programmes de privatisation présentés comme une panacée ne connaissent pas les succès attendus, pire : les conditions de vies se dégradent, la pauvreté se développe et l'économie informelle se généralise grâce au dynamisme des entrepreneurs locaux.

La démarche en termes de politiques publiques est justifiée dans ce cas précis par la complexité du problème de développement et la présence de fortes externalités. "Une politique publique" peut alors être définie comme "un ensemble combiné d'actions conçues et mises en oeuvre par une autorité publique et visant à apporter une réponse à une situation environnante jugée problématique, c'est à dire soulevant des questions à résoudre". (Isaia, Spindler, 1989). Le management des politiques publiques concerne dans notre problématique "la politique de la réforme du secteur public en Algérie", laquelle réforme intègre deux dimensions : la *gestion du secteur public* (amélioration de sa

performance) et *la conduite du programme de restructuration industrielle* (par la privatisation).

## **2. LES REFORMES ECONOMIQUES : UNE POLITIQUE PUBLIQUE**

Le rôle de l'Etat dans la gestion des affaires économiques a toujours été au centre des problématiques des programmes de réformes économiques. Le débat est souvent réduit à la définition de la place de ce rôle dans le système économique, ce qui conduit à la polémique sur "plus d'Etat ou moins d'Etat" (M. Crozier). Il est vrai que ce débat cache une vraie problématique, celle de l'efficacité de l'intervention de l'Etat dans les affaires économiques d'un pays. Cette intervention est d'autant problématique qu'elle obéit à des logiques, voire des rationalités, multiples et parfois même opposées : il s'agit des logiques politique, institutionnelle et économique. Il s'agit donc d'un problème de choix et d'arbitrage. De ce point de vue, les jugements de P. Drucker (1968) cité par Greffe (1995) sont toujours pertinents : "Il ne sert à rien de se débarrasser de l'Etat. Au contraire nous avons besoin d'un gouvernement actif, fort et vigoureux. Mais nous devons choisir entre un gouvernement gros et impotent et un gouvernement fort parce que se concentrant sur les choix et laissant leur réalisation à d'autres".

Il existe en théorie plusieurs modèles de politiques publiques ; Greffe (1995) distingue huit modèles : le modèle institutionnaliste ; le modèle du processus politique ; le modèle des groupes ; le modèle de l'élite ; le modèle rationnel : la politique publique comme maximisation du gain social ; le modèle marginaliste le modèle des jeux, ou la politique publique comme comportement rationnel dans un environnement conflictuel ; le modèle systémique. Dans notre propos nous nous concentrons sur le modèle institutionnaliste, c'est à dire la démarche qui privilégie le rôle des institutions dans l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques. La préférence pour ce modèle est déterminée par la nature du système en place (fortement centralisé) et le caractère transitoire des politiques publiques à définir. En effet toutes les autres démarches exigent une stabilité systémique, un comportement stratégique des acteurs et une fonction d'utilité sociale du point de vue de l'Etat.

Concrètement une politique publique doit avoir au moins les caractéristiques suivantes :

- 1 - une politique publique (industrielle ou autre) est d'abord l'expression d'une volonté politique ;
- 2 - elle doit annoncer des objectifs mesurables et réalisables et non des intentions ou des vœux ; elle doit hiérarchiser les objectifs et définir les ressources ;
- 3 - une politique publique industrielle (restructuration, privatisation etc.) doit fixer des priorités par secteur et par acteur ;
- 4 - une politique industrielle implique nécessairement des choix ;
- 5 - une politique industrielle a une durée de vie et a un coût ;
- 6 - chaque politique publique nécessite des compétences particulières ;

7 - enfin une politique publique, comme toute action organisée et finalisée, doit avoir son propre management.

### **2.1. La restructuration du secteur public : entre la recherche de l'amélioration de l'efficacité de gestion et la privatisation**

La restructuration en cours des économies des pays en développement sous l'impulsion et l'aide des institutions monétaires et financières internationales (Programmes d'Ajustement Structurel, P.A.S.) présente des particularités liées à la fois au rôle prépondérant de l'Etat dans la constitution et la gestion d'un secteur public dominant dans l'économie nationale et au niveau du développement de l'efficacité des institutions étatiques dans la conduite du changement. En effet les exigences du P.A.S., tant au plan politique qu'au plan économique, font apparaître la redoutable question de la capacité des institutions de l'Etat à définir des politiques publiques et à assurer leur mise en oeuvre avec un niveau acceptable de succès. Nous citerons à titre d'illustration deux types de politiques publiques, directement influencées par les conditionnalités du P.A.S., qui connaissent ces contraintes de capacités institutionnelles et qui ont engendré de graves dysfonctionnements des économies engagées dans les restructurations et qui ont des impacts sur le cadre de vie de la population. Il s'agit de la politique de privatisation et de la politique de la réforme de la gestion des services publics.

Au plan politique, la transition démocratique rencontre à la fois des adhésions populaires mais des résistances de la part des partisans, souvent non avoués, de l'ancien système clientéliste et rentier. L'incapacité à gérer la complexité de la transition ou la défense de privilèges personnels sont souvent les causes des échecs ou du moins des coûts élevés de ces transitions. Le secteur public, administratif ou économique, est au centre de ces conflits de pouvoir. Selon Will Mac Whinney (Thomas, 1996), le conflit et l'exercice du pouvoir sont essentiels dans le processus de changement organisationnel, suite à la nécessité de modifier nos perceptions de la réalité. L'exemple des politiques de privatisation des entreprises publiques est révélateur de ces conflits de pouvoir au sein même des institutions publiques.

Au plan économique, les plans de restructuration industrielle (plus précisément des entreprises publiques) rencontrent de fortes résistances au sein des élites dirigeantes de ces pays. Les entreprises publiques furent créées pour servir comme instrument de développement économique mais aussi pour des raisons idéologiques: la confusion entre leurs rôles économique, politique et social était totale. C'est sans doute cette confusion dans les objectifs des entreprises publiques qui est pour beaucoup dans leur gestion inefficace. Maintenant que le secteur public est soumis aux contraintes de l'ajustement structurel (en particulier les restrictions budgétaires imposées par les règles de l'assainissement des finances publiques), il est confronté à un double problème : interne celui de ses modes de gestion, externe celui de sa relation avec l'Etat en matière de politiques publiques (en particulier la politique industrielle). La privatisation, souvent présentée par les institutions financières internationales, et les

pays développés accordant une aide, comme une panacée pour la faible performance des entreprises publiques des pays en développement, n'amènera pas de développement socio-économique de façon automatique ; au contraire elle peut même aggraver les problèmes économiques et sociaux. Pendant longtemps les entreprises publiques ont contribué à l'amélioration du niveau de vie des populations par la création des emplois, la distribution des revenus et les fournitures de biens et services à des prix relativement bas, bien entendu au prix d'une performance très faible.

Le lien social créé par le secteur public au lendemain des indépendances des pays en développement risque d'éclater sans qu'il y ait en contrepartie une avancée démocratique dans ces pays, car souvent l'argument en faveur de la privatisation intègre la question de la démocratie. L'efficacité économique qui serait induite par la privatisation n'est prouvée ni par la théorie économique ni par l'expérience : même la Banque Mondiale a admis dans un rapport récent (1994) que sur vingt-neuf pays d'Afrique sub-saharienne ayant adopté le programme d'ajustement structurel (avec l'accent mis sur la privatisation), onze d'entre eux avaient vu leurs conditions économiques se détériorer tandis que neuf autres ne faisaient preuve que d'une légère amélioration. La privatisation doit être replacée à sa juste place : un instrument de politique économique servant des objectifs clairs et non un objectif en soi. Mais une telle démarche exigerait des institutions publiques, y compris l'Etat, des capacités de définitions, de gouvernance et d'évaluation des politiques publiques, en d'autres termes des capacités de choix de politiques publiques.

Comme on le voit, dans les pays en développement, le secteur public est au coeur de tous les enjeux : économiques, politiques et sociaux. L'action sur ce secteur doit donc avoir une vision globale. La privatisation du secteur public est l'une des alternatives (non la seule solution) de sa restructuration en vue de l'amélioration de sa performance. L'effort de recherche de solutions au problème de l'efficacité des entreprises publiques doit intégrer les dimensions politiques (démocratisation des sociétés du Tiers-Monde), les critères économiques (amélioration de la création de richesses) et les préoccupations sociales (bien-être des populations, solidarité nationale, équité et justice devant les services publics).

## **2.2. L'encadrement institutionnel des réformes économiques**

La théorie économique, en particulier sa branche liée à la gestion publique, s'est enrichie ces dernières années d'un courant très dynamique et novateur dans ses démarches sur le rôle des institutions dans l'amélioration de l'efficacité des systèmes administratifs ou économiques, ou plus exactement dans l'analyse de l'intervention de l'Etat. (Buchanan J., Tullock G., Greffe X., Stigler G.S., Stiglitz J.E.,...). L'activité économique génère le plus souvent des externalités que les acteurs économiques (entreprises, individus et autres organisations) n'intègrent pas dans leur démarche alors que l'Etat en fait l'une de ses missions et "il dispose à cet effet d'une juridiction universelle et d'un

pouvoir de contraintes qui n'appartiennent pas aux autres organisations”.

Comme il a été signalé précédemment, le rôle de l'Etat dans le domaine économique peut être de deux types : La gestion directe d'un secteur économique par la création des entreprises publiques et le management des politiques publiques économiques. Si le premier rôle tend à se rétrécir par la privatisation, le second, au contraire, prend de plus en plus de l'importance. Les Etats gèrent de moins en moins les affaires économiques, mais définissent, impulsent et évaluent les politiques publiques. Les exigences en matière de capacités institutionnelles d'intervention ne sont pas, évidemment, les mêmes. Les Etats des pays en développement rencontrent des difficultés dans la mise en place de ces institutions de “seconde génération”. La difficulté est plus grande lorsqu'il s'agit de passer du premier type de rôle au second, car les institutions de “première génération” sont à la fois incapables, dans beaucoup de cas, de changer de comportement, et plus grave encore, ont une capacité de résistance au changement grâce à leur ancrage dans le système. Les réflexes de gestion directe, souvent inefficace, empêchent ou retardent toute velléité de réforme. La conduite d'une politique de privatisation, par exemple, n'a pas les mêmes exigences qu'une action visant l'amélioration de l'efficacité de la gestion du secteur public. Souvent, c'est par la confusion de ces deux types de rôles que les échecs sont favorisés.

Le choix des institutions devant conduire une politique de réforme économique est capital. Le recyclage des anciennes institutions et des hommes qui les encadrent (comportements) est plus nuisible que l'opposition externe aux réformes. Les modèles de la “Nouvelle Economie Publique” condamnent de manière assez systématique la gestion bureaucratique (Niskanen, Buchanan) ; le management des politiques publiques peut connaître le même sort si les institutions mises en place se comportent en bureaucratie de monopole. Dans les économies en transition, souvent seules les appellations des institutions changent, les comportements demeurent intacts. Avec la Globalisation et la Mondialisation des activités économiques, ce ne sont pas que les entreprises qui sont en concurrence, les Etats aussi compétitionnent (Porter, 1986). Il y a en effet concurrence entre les Etats et “la capacité concurrentielle d'une économie nationale se mesure pour une part à la qualité de son Etat, à la lumière dont le système est administré. On voit donc se développer, depuis une dizaine d'années, une action et une réflexion de plus en plus déterminée qui tendent à soumettre la puissance publique elle-même aux disciplines du marché”. (Sévérino, 1992).

### **3. LE CAS DE L'ALGERIE**

#### **3.1. Le cadre général de la réforme économique**

Depuis 1988, l'Algérie conduit une réforme économique qui a complètement transformé le dispositif législatif et réglementaire qui concerne aussi bien le secteur public que le secteur privé. Le gouvernement a opté pour une transition maîtrisée de l'ancien système

économique planifié vers une économie de marché. La promulgation depuis 1988 de plusieurs lois, ordonnances et décrets législatifs touchant tous les aspects du fonctionnement de l'économie nationale : loi d'orientation des entreprises publiques, loi sur la monnaie et le crédit, loi sur la concurrence, ordonnance sur la gestion des capitaux marchands de l'Etat, Code de l'investissement (1993), décret législatif sur la privatisation des entreprises publiques etc., exprime une volonté de l'Etat algérien de conduire une politique économique en direction de la libéralisation et de l'ouverture de l'économie au capital privé national et étranger.

En 1995, Le F.M.I. a appuyé les efforts de stabilisation de l'économie algérienne dans le cadre d'un programme d'ajustement structurel de 3 ans allant d'avril 1995 à mars 1998. Au plan concret, ce dispositif a pour objectif le rétablissement des équilibres macro-économiques en termes de réduction du déficit budgétaire grâce à une diminution des dépenses publiques, l'amélioration du niveau des réserves de change, la maîtrise de l'inflation (passée de 39 % en 1994 à 12 % en 1996 selon les données officielles). Mais l'on peut constater en même temps l'augmentation du nombre de chômeurs avec une tendance vers l'aggravation avec l'accélération annoncée du processus de privatisation (en 1998), la baisse du taux de croissance dans le secteur industriel, la dégradation des services publics de base et la prolifération des activités improductives d'import-export qui récupèrent les rentes de monopole sur le commerce extérieur car l'économie algérienne n'est ni totalement ouverte au commerce extérieur ni soumise à un monopole de l'Etat.

Pendant cette période de réformes économiques, caractérisée aussi par de graves problèmes politiques ayant provoqué une insécurité et une destruction de nombreuses installations et infrastructures économiques et socio-éducatives, les institutions publiques, en particulier celles impliquées dans le processus de réformes économiques ont montré leurs limites dans la conduite de la transition. Les comportements bureaucratiques, les rigidités des règlements et les logiques rentières ont continué à produire des inefficacités aussi bien dans la conduite des politiques publiques que dans la gestion des entreprises publiques et des services publics.

### **3.2. L'absence de politiques publiques : l'exemple de la politique industrielle**

Le programme de privatisation comme celui de l'amélioration des performances des entreprises publiques sont en principe dérivés d'une même politique industrielle. L'absence d'objectifs clairs est systématique dans les actions publiques. Les institutions publiques, à commencer par l'Etat, sont emballées par les réformes mais ne fournissent pas l'effort nécessaire pour définir les objectifs et les stratégies de mise en oeuvre. On a l'impression que l'intention d'engager les réformes suffit à trouver la solution au problème de la faible performance du secteur public. Les décisions de privatisation sont prises au gré des événements et au coup par coup. Pendant ce temps le secteur public non privatisable comme le secteur public de

service public continue à être géré comme par le passé avec les conséquences habituelles : inefficacité et inefficience, etc...

### 3.2.1. Le contenu d'une politique industrielle

Les réformes économiques annoncées et négociées avec les partenaires extérieurs ne sont pas traduites en politiques publiques, c'est-à-dire, la définition par l'Etat de l'ensemble des dispositions et des rôles de tous les acteurs publics ou privés, économiques ou administratifs nécessaires à la réalisation d'objectifs précis, mesurables, compréhensibles et évaluables. Une politique publique prend en considération les effets directs comme les effets indirects, les externalités comme les subsidiarités. Donc le propre d'une politique publique, par comparaison avec une politique d'entreprise, est qu'elle est contingente et intégrative. L'intervention de l'Etat, combien même ciblée sur un secteur, doit intégrer des vecteurs d'autres secteurs dès qu'il y a interdépendance entre eux (laquelle interdépendance est la cause des effets externes positifs et/ou négatifs). Selon la célèbre formule de Keynes : "L'important pour l'Etat n'est pas de faire ce que les individus font déjà et de le faire un peu mieux ou un peu plus mal, mais de faire ce que personne d'autre ne fait pour le moment".

La restructuration industrielle dans le cadre de la réforme économique constitue véritablement un domaine privilégié de politique publique de par l'importance de l'enjeu économique, le nombre élevé d'acteurs impliqués et l'existence de fortes externalités. Le rôle de l'intervention de l'Etat dans la définition et la mise en oeuvre de la politique industrielle est dès lors indispensable. Comme le note Sid Ahmed Abdelkader (1995) : "L'existence d'importantes externalités substantielles, ignorées dans l'approche F.M.I., milite en faveur de politiques publiques actives au plan industriel et commercial et non pas en faveur de la réduction du rôle de l'Etat impliquée dans les programmes stand-by". Mais le tout est dans la volonté de l'Etat, soit de mener une politique de développement, soit de gérer les équilibres monétaires ; or comme le note à juste titre F. Yachir (1996) : "L'Algérie est passée au cours de la décennie antérieure d'une politique de développement à une politique d'ajustement structurel, élaborée et exécutée plus ou moins en accord avec le F.M.I. et la Banque Mondiale". Dans un tel choix, la place d'une démarche en terme de politique industrielle s'en trouve réduite.

La définition et la mise en oeuvre d'une politique publique sont des processus lents et complexes faisant intervenir de nombreux acteurs et experts, c'est pourquoi des institutions publiques doivent superviser, animer, coordonner et contrôler les différentes phases d'élaboration et de mise en oeuvre. Rien n'est plus faux que de considérer qu'une fois adoptée, la politique publique sera exécutée spontanément. A partir de l'ensemble de ces considérations, peut-on parler de l'existence d'une politique publique dans le domaine industriel et commercial en Algérie ?

### 3.2.2. La volonté politique



Celle-ci s'est exprimée dans un cadre plus large, celui des réformes économiques rendues nécessaires voire inévitables à la suite de la dégradation des recettes pétrolières, de la faible performance des entreprises publiques et de la détérioration de la situation des finances publiques. Il s'agit certes d'une volonté politique même si elle était imposée ou conflictuelle au sein du système (Hidouci, 1995). La politique industrielle n'apparaît pas comme telle mais est souvent intégrée dans des processus moins pertinents comme la "restructuration du secteur public" ou la "réhabilitation de l'outil de production" ou encore la "privatisation" alors que c'est la politique industrielle qui devrait intégrer ces processus et/ou en faire des outils. D'ailleurs ces glissements sémantiques sont révélateurs de l'absence d'une vision systémique de la politique industrielle; en effet la notion elle-même n'est pas perçue de la même façon par ceux qui sont censés la définir et la mettre en œuvre : ainsi à partir d'une même tribune deux ministres du même gouvernement donnent à ce sujet deux visions différentes : pour l'un, le ministre des Finances, la politique industrielle porte sur le seul aspect structurel ou structure industrielle, la restructuration industrielle en est exclue; il déclare : «le lien entre structure industrielle (ou *politique industrielle*) et restructuration industrielle (ou *réhabilitation*), beaucoup pensent qu'il n'est pas nécessaire de définir des politiques industrielles, il faut laisser cette tâche à la privatisation». Mais il estime que "l'expérience des restructurations industrielles réussies en Europe occidentale prouve que c'est une erreur". Pour l'autre, le ministre de la Restructuration Industrielle et de la Participation, en conclusion à son exposé, déclare : "l'Algérie a lancé au cours de ces deux dernières années une vaste opération de restructuration-réhabilitation. Cette opération vient accompagner et soutenir le programme d'ajustement structurel. La privatisation et le partenariat font partie intégrante du programme de restructuration industrielle". Les deux déclarations convergent en tout cas sur un point : celui de l'absence d'une politique industrielle malgré une volonté politique de redressement du secteur industriel.

Partant de cette absence de l'expression formelle d'une politique industrielle par le gouvernement ; il serait hasardeux de se prononcer sur son contenu implicite. Il est vrai aussi que l'apparente absence d'une politique industrielle explicite ne signifie pas l'absence d'objectifs ou de choix prioritaires. Néanmoins cette absence altérerait la cohérence globale du système productif et ne favoriserait pas la démarche en terme d'avantages comparatifs et de compétitivité. Le traitement des externalités risque aussi d'être négligé en l'absence d'une politique publique. A ce titre on peut citer, comme exemple, l'absence de cohérence entre les qualifications exigées par les processus industriels et les formations données par les systèmes de formation professionnelle et d'enseignement supérieur, comme l'inadéquation entre les stratégies des entreprises industrielles et les programmes de recherche, etc...

### **3.3. L'encadrement institutionnel**

Une politique industrielle en économie de marché doit favoriser la concurrence entre les entreprises, empêcher la constitution de monopoles ou au contraire favoriser, dans certaines filières, le marché oligopolistique pour des considérations d'innovation dans les process ou les produits dans une perspective de compétitivité internationale des entreprises, définir des incitations fiscales ou budgétaires etc. Donc un ensemble de décisions sont prises régulièrement par l'autorité publique, encore faudrait-il qu'il y ait des institutions capables à la fois de dégager une réflexion globale, de préparer la décision et d'en évaluer les résultats. Le "rapport sur le développement dans le monde" (Banque Mondiale 1997) note qu'une meilleure compréhension des institutions et des normes au coeur du fonctionnement des marchés montre combien il est absurde de penser que choisir une stratégie de développement, c'est choisir entre "l'Etat" et le "marché" et d'ajouter "institutions et développement sont inextricablement liés. Les pays ont besoin des marchés pour se développer, mais ils ont besoin d'institutions publiques performantes pour développer leurs marchés".

Dans le domaine de la réforme institutionnelle, l'Algérie a introduit de nouveaux dispositifs (lois sur la monnaie et le crédit, sur la concurrence, les capitaux marchands de l'Etat, la privatisation, l'entreprise publique etc.), ou amendé les anciens (Code des investissements, Code des douanes, Code de commerce, etc.), toutefois au niveau des structures (organismes, administrations), le changement n'a pas suivi, soit parce que les nouvelles structures administratives ne sont pas adaptées, soit parce que les anciens comportements ont prévalu dans ces dernières ; pourtant les nouvelles institutions sont nombreuses, on peut citer les principales : la Cour des Comptes voit ses prérogatives étendues grâce à son nouveau statut (1995) qui lui permet d'aller au delà de la mission traditionnelle de contrôle de conformité pour effectuer un contrôle d'efficacité et d'opportunité ; le Conseil National Economique et Social qui constitue pour le moment une tribune appréciable de concertation et d'évaluation des politiques publiques ; le Conseil de la Monnaie et du Crédit, le Conseil de la Concurrence, le Conseil National de la Privatisation etc... Les institutions de consultation, de coordination et celles de contrôle et d'évaluation sont peut-être les moins représentées dans le dispositif institutionnel algérien, car l'efficacité de ces conseils dépend en grande partie de l'information collectée et traitée, de l'expertise et des études prospectives et/ou stratégiques que fourniraient des organismes et des administrations spécialisés. Le même rapport (B. M. 1997) relève que "malgré la diversité des dispositifs institutionnels, les secteurs publics efficaces sont généralement caractérisés par l'existence, à l'échelon central, de solides capacités d'élaboration des orientations macro-économiques et stratégiques, par des mécanismes de délégation, de discipline et de discussion des orientations entre institutions, et par l'établissement de liens institutionnels avec les intéressés extérieurs au gouvernement, qui garantissent la transparence et la responsabilité et encouragent l'information en retour".

Il existe, à travers le monde, plusieurs modèles d'organisation institutionnelle : ainsi on trouve "les mécanismes de décision dans les

pays de l'O.C.D.E.” qui s'appuient sur des organismes très spécialisés; ou des “organismes centraux d'élite en Asie de l'Est” comme le M.I.T.I. (Ministère de l'Industrie et du Commerce Extérieur) au Japon, ou la Commission de la planification économique en Corée du Sud, qui sont les principaux instigateurs de la politique industrielle de ces pays.

## CONCLUSION

Nous avons cherché, dans cet article, à mettre en évidence comment l'action de l'Etat peut être détournée ou contournée par les institutions publiques si une vision stratégique n'est pas présente à tous les niveaux de la hiérarchie des autorités publiques; en effet, ces autorités bénéficient de pouvoirs discrétionnaires considérables qui, s'ils ne sont pas canalisés et contrôlés, conduisent à une série d'inefficiences au sens de Leibenstein (X-efficiency). La démarche managériale, par opposition à la démarche bureaucratique qui est bâtie sur la logique des ressources, privilégie la logique des objectifs dans toute action organisée. Les politiques publiques bien conçues participent de cette démarche objectivée, car s'agissant de l'action dans le domaine administratif, donc hors marché, les actions séparées des différents acteurs ne conduisent pas à l'optimum, au moins pour les raisons suivantes : l'action publique a pour missions classiques la gestion des biens collectifs et la supervision des externalités, auxquelles s'ajoutent une mission moderne, la stratégie des relations internationales devenues impérieuse par la globalisation.

Le problème de la faible performance du secteur public industriel n'est pas forcément dans sa nature mais dans ses modes de gestion. La privatisation n'est pas non plus la forme de gestion devant conduire au développement durable et global dans toutes les situations. Pour l'un comme pour l'autre, des conditions objectives sont nécessaires pour leurs succès. Ces conditions relèvent de la capacité managériale de l'Etat à définir et à conduire des politiques publiques. Car “gouverner, c'est diriger à la façon dont on dirige une embarcation à l'aide d'un gouvernail. Pour gouverner, il faut disposer d'un savoir relatif à la carte de l'océan et au fonctionnement du bateau. Il faut également disposer d'une autorité reconnue. La possibilité du gouvernement d'un système administratif dépend donc de la question de la légitimité du savoir, de la question de la légitimité de l'autorité et de la façon dont est réalisée l'articulation entre savoir et autorité au sein de ce système” (Laufer, 1986).

La complexité des systèmes économiques exige de nouvelles compétences de la part des gouvernants et de nouvelles approches des problèmes. Le management des politiques publiques constituerait une de ces nouvelles approches. Les nouvelles contraintes dans le nouveau rôle de l'Etat ouvrent de nouvelles perspectives pour l'économie et la gestion publiques : la théorie économique du choix public a peut être fait son temps, elle cède la place à la théorie des coûts de transaction, au modèle de l'Agence et au management des systèmes complexes. Mais doit-on gérer un pays comme on gère une entreprise ? Là c'est tout un autre problème.

## Références bibliographiques

- ABDELKADER S. A, 1995. *Un projet pour l'Algérie*. Ed. Publisud Paris.
- BENACHENHOU M, 1995. «Restructuration industrielle, privatisation et partenariat» in *2ème Forum sur l'investissement. Document photocopié, Alger* .
- BENBITOUR A, 1995. «Effets économiques de l'accord Stand-by et perspectives attendues de l'accord de facilité de financement élargie» in *2ème Forum sur l'investissement, juin. Document photocopié, Alger*.
- BOUYACOUB A, 1997. «La difficile adaptation de l'entreprise à l'économie de marché». In *Les Cahiers du CREAD, n° 39, 1er trimestre 1997. Alger*.
- GREFFE X 1995. *Les politiques publiques*. Ed. Thémis, Paris.
- ISAIA H, SPINDLER J, 1989. «Le management des politiques publiques locales et la décentralisation». In *Revue française de finances publiques, n° 25, 1989 Paris*.
- JOHNSTON J, CALLENDER G, 1997, «Gouvernements vulnérables. Disqualification inconsciente dans le nouveau modèle mondial économique et managérialiste ?» In *Revue Internationale de Sciences Administratives, n° 1, mars 1997, IISA. Bruxelles*.
- LAUFER R, 1986. «Gouvernabilité et management des systèmes administratifs complexes». In *politiques et management public, Vol. 3, n° 1, 1986. Paris*,
- LECAILLON J, 1991. «Rôle économique de l'Etat» In *analyses de la S.E.D.E.I.S. n° 80, mars 1991*.
- PORTER M, 1986. *L'Avantage concurrentiel*. Inter-Editions, Paris.
- SÉVÉRINO J.M, 1992. «De l'économie de rente à l'économie de production : quelle stratégie pour l'Etat ?». In *Revue française d'administration publique, n° 61, 1992, IIAP, Paris*.
- THOMAS P.G., 1996. «Au delà des mots à la mode : faire face au changement dans le secteur public». In *Revue internationale des sciences administratives, Vol. 62, n° 1, mars 1996, IISA Bruxelles*.
- WORLD BANK, 1997. *Rapport sur le développement dans le Monde 1997*. Ed. World Bank, Washington D.C.
- YACHIR F, 1996. «Algérie : l'ajustement inachevé» In *Le Maghreb : enlisement ou nouveau départ ? Ed. L'Harmattan, Paris (sous la direction de Samir A.)*.

## Notes

---

[\*] Maître de Conférence à l'Ecole Nationale d'Administration - Alger. I

