

# LES INSTITUTIONS DE L'ÉCONOMIE DE MARCHÉ À L'ÉPREUVE DE LA BONNE GOUVERNANCE

---

*Mohamed. Chérif BELMIHOUB*

*Professeur. Sciences de gestion ENA d'Alger*

## INTRODUCTION

Depuis au moins deux décennies, l'accent est mis sur la bonne gouvernance comme facteur déterminant du développement économique et social au sens large, incluant non seulement la croissance économique, mais également le progrès social, voire même les droits de l'homme. Toutefois, le concept de bonne gouvernance n'est devenu véritablement opératoire et n'a été effectivement introduit dans les pays en développement que récemment, à la suite des premières évaluations des programmes d'ajustement structurel. Depuis, il est devenu un concept dominant, voire incontournable de la gestion des affaires publiques.

Sur le plan théorique, un très grand accord se dessine pour reconnaître les effets bénéfiques de la bonne gouvernance sur les pays en développement.

Ainsi, il n'est plus contesté qu'elle constitue un facteur de maintien de la paix, de la stabilité sociale et de la sécurité ; qu'elle peut faire disparaître ou au moins atténuer les conflits internes qui fragilisent de nombreux pays et de faire renforcer la légitimité des Etats et leur autorité. En outre, et bien que cela se discute encore, on affirme de plus en plus le lien entre bonne gouvernance et développement, dans ce sens qu'une bonne gouvernance permettrait aux pays de se développer plus rapidement et de manière plus durable.

C'est sur le plan pratique que se présente une grande difficulté, à savoir : comment mettre en œuvre les programmes de bonne gouvernance dans les pays en développement.

Cette question pratique fait apparaître des divergences à l'intérieur du système politico administratif entre les différents acteurs économiques, sociaux et politiques et externes vis à vis des partenaires étrangers et des institutions des Nations unies et les agences multilatérales d'aide au développement. La prise en compte de ces divergences est importante dans la mesure où les critères de la bonne gouvernance sont devenus des préalables dans les négociations et les partenariats. On s'aperçoit que tout le monde ne donne pas le même sens, ni le même contenu au concept de bonne gouvernance ; et cette divergence de vues explique la divergence des objectifs et même des résultats qui sont différents selon le sens qu'on donne à ce concept ou l'idée que l'on s'en fait.

## I - RETOUR SUR LES DÉFINITIONS <sup>(1)</sup>.

Par gouvernance, on entend généralement l'action de piloter, de diriger et de gouverner les affaires d'une organisation. Cette dernière peut être un pays, un groupe de pays, une région, une collectivité territoriale ou une entreprise publique ou privée. La gouvernance met l'accent sur les formes de coordination, de concertation, de participation et de transparence dans la décision ; elle favorise le partenariat des acteurs et la convergence des intérêts. Dans le « modèle de la gouvernance », les frontières entre les secteurs public et privé

---

1. Tiré d'un rapport rédigé par l'auteur pour une institution publique INESG, sous le titre «le concept de gouvernance dans le domaine économique et social», 2000 (non publié).

tendent à s'estomper et la séparation des fonctions politique et économique dans le processus de développement est inopérante.

### *1-1 Définitions inspirées de la théorie et de la pratique économique*

La crise économique de la dernière décennie qui a touché toutes les économies, développées ou sous développées, d'inspiration libérale ou socialiste, n'a pas trouvé une explication suffisante dans les théories économiques conventionnelles. La raison en est que les modèles mis en place s'appuyaient sur des catégories abstraites qui n'exprimaient ni les attentes de la société ni même la volonté de l'Etat. C'est pourquoi la bonne gouvernance dans le domaine économique signifie d'abord la nouvelle articulation entre l'Etat, la société et le marché permettant la réalisation d'une efficacité des structures économiques, la satisfaction des besoins sociaux et la promotion du bien être des hommes. Pour atteindre cet objectif, la bonne gouvernance prône une recomposition des ordres politique, économique et sociaux internes sur la base de rapports partenariaux entre l'Etat, le monde des entreprises (publiques et privées) et la société. Cette recomposition concernera aussi les relations inter-Etats qui, avec les mutations socio-économiques liées à la mondialisation, rendraient obsolète le modèle politique mais aussi économique de l'Etat-Nation. En effet comme le montre D. Bell (1988), « l'Etat-nation devient trop petit pour les grands problèmes de la vie, et trop grand pour les petits problèmes ».

Concrètement, la gouvernance économique signifie une plus grande efficacité des structures économiques, une efficience dans l'allocation des ressources, une responsabilité plus accrue des acteurs économiques vis à vis de la société (écologie, redistribution, externalités, emploi, formation)

La théorie économique s'est enrichie d'une nouvelle approche appelée « économie institutionnelle » d'inspiration néo-keynésienne mais à forte composante néolibérale et dont l'originalité et la pertinence sont liées à l'intégration des facteurs institutionnels dans le raisonnement économique. Souvent, dans la théorie conventionnelle, ces facteurs ont été considérés comme neutres ou sans grande importance sur l'efficacité du système économique. Ainsi les coûts des institutions (du

fonctionnement du système ou coûts de transaction), dont une partie est directe et l'autre liée aux comportements des acteurs, peuvent être élevés par rapport à leur efficacité intrinsèque. La nouvelle économie institutionnelle recherche le mode de gouvernance (la bonne gouvernance) économisant le plus sur les coûts de transaction pour résoudre un problème économique. Cette approche pose donc le problème du choix des modes de gestion des affaires publiques et des instruments de régulation des activités économiques en intégrant le critère « coûts des institutions de gestion ou de régulation ».

La mise en place des institutions de pilotage du système économique et par extension de tout le système socio-économique obéit aussi à un choix rationnel en terme de coût/efficacité. Les dimensions démocratie politique, participation de la société civile à la décision publique sont supposées être des facteurs de motivation, d'implication et d'incitation de nature à favoriser l'amélioration de la performance collective du système. Plus encore, la participation des citoyens et des acteurs sociaux est même une condition cruciale de l'amélioration de la légitimité et de l'efficacité des politiques économiques. Cette approche économique de la gouvernance renvoie aussi à la problématique récurrente de la bureaucratie et son impact négatif sur le développement économique et social.

Pour l'approche économique de la gouvernance, l'opposition entre l'Etat et le marché n'est plus pertinente depuis que le débat idéologique entre le capitalisme et le socialisme a cessé ou n'a plus de sens. Même si le marché devient dominant en tant que mode de régulation, il n'est ni parfait ni exclusif des autres modes de régulation ; il permet une meilleure efficacité des acteurs économiques et un meilleur bien-être social dans un cadre institutionnel adéquat qui permet à l'Etat de jouer un rôle utile.

Le développement de l'économie de marché et la mondialisation des échanges ont certes reposé le problème du rôle et de l'efficacité de l'Etat national dans le fonctionnement du système économique, mais cela ne supprime pas le besoin des institutions économiques et politiques dans le nouvel ordre économique. Ce qui est attendu des Etats

c'est l'innovation dans les nouvelles formes de gouvernement (de gouvernance).

Concrètement, au plan économique, la notion de gouvernance relance le débat sur les modes de coordination des activités socio-économiques, dans une économie de marché en interdépendance forte avec les autres économies, en postulant que ni le marché seul, ni l'Etat (institutions politiques et administratives) ne peuvent assurer une coordination efficiente. Bob Jessop considère cette évolution comme un changement séculaire fondamental survenu dans les relations Etat-marché-société « qui implique l'apparition de conditions économiques et sociales nouvelles importantes et d'un cortège de problèmes qui ne peuvent pas, sinon difficilement, être gérés ou résolus par la planification étatique du sommet vers la base ou l'anarchie médiatisée par le marché. »(RISS 155 /mars 98).

### *1-2 Définitions inspirées des institutions internationales*

Les différentes conférences au sommet organisées par les Nations unies depuis le début des années 90 ont presque toutes, dans leur plan d'action ou leur déclaration finale, apporté des éléments nouveaux sur la gouvernance : C'est le cas de la Conférence de Copenhague sur le développement social, la Conférence du Caire sur la population et le développement, la Conférence de Beijing sur les femmes, la Conférence de Rio de Janeiro sur l'environnement et le développement, la Conférence de Vienne sur les droits humains et Habitat-II à Istanbul.

Selon le rapport publié en 1995 par la commission sur la gouvernance Globale, « la Gouvernance est un processus continu à travers lequel les intérêts conflictuels peuvent être réglés et la coopération peut être développée. Ce processus comprend la constitution d'institutions formelles et des régimes capables de renforcer les allégeances ; il comprend aussi des accords informels que les peuples et les institutions font ou envisagent de faire dans la protection de leurs intérêts. » (p.2)

Mis en avant à partir de 1990 par la Banque Mondiale, le concept a fait l'objet d'une abondante production théorique ces dernières années au sein même des institutions internationales comme la Banque mondiale, le FMI ou le PNUD.

Les experts de ce dernier définissent la gouvernance comme « une manière particulière de diriger, d'exercer l'autorité politique économique et administrative pour gérer les affaires de la nation » (PNUD).

C'est, sans aucun doute, au sein des institutions internationales et du système des Nations Unis que le concept de gouvernance a connu le plus de développement et de vulgarisation par des tentatives d'application sur des systèmes concrets dans les pays du sud. Alors que dans les pays du nord on parle de « Nouveaux rôles de l'Etat dans un contexte de mondialisation », de « réinvention du gouvernement » et de « New public Management », la notion de « bonne gouvernance » a été réservée aux pays du sud. L'accent est plutôt mis sur les conditions de mise en œuvre des programmes d'aide au développement ou de façon plus systématique pour les programmes d'ajustement structurel.

La bonne gouvernance intègre, dans la perception des organisations internationales et même pour les agences de coopération, des dimensions ou des exigences particulières : démocratie locale, participation populaire à travers les associations et les ONG, transparence dans la gestion des budgets publics et lutte contre la corruption.

A titre d'exemple, le traité de l'union européenne lie étroitement la politique de coopération au « développement et à la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit ainsi qu'au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales » (art.130).

Selon ses promoteurs, le concept de gouvernance renvoie à trois systèmes : le système politico-administratif, le système économique et la société civile. Donc le développement économique et social ne peut se réaliser que grâce aux transformations de ces trois systèmes en vue d'une plus grande cohérence et d'une synergie dans le fonctionnement du système global. Ainsi les relations suivantes sont établies ou exigées pour une bonne gouvernance :

-La relation entre Gouvernance, Démocratie et Décentralisation introduit une dimension supplémentaire dont la signification est l'importance de la décentralisation pour le développement économique.

-La gouvernance est perçue comme la manière d'améliorer le fonctionnement du système politico-administratif effectivement en

vigueur dans un pays donné en tenant compte des spécificités socio-culturelles et économiques.

Pour la Banque mondiale, « la gouvernance est une affaire de management ou de réformes institutionnelles en matière d'administration, de choix de politiques, d'amélioration de la coordination et de fourniture de services publics efficaces ». Pour atteindre cet objectif, la bonne fois et la bonne volonté des hommes ne suffisent pas, il faut aussi de bonnes institutions.

## **II- LA PLACE DE LA GOUVERNANCE DANS LES MODELES DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES**

Au cours des deux dernières décennies, la réflexion en sciences sociales sur le développement économique et social s'est focalisée, à tort ou à raison, et peut être, faute de mieux, sur le rôle de l'Etat. Le débat ne porte pas seulement sur le poids de l'Etat dans le système socio-économique (secteur public) mais aussi sur la manière dont ce rôle est joué et l'efficacité qui en résulterait. La conduite de politiques de réformes, qu'elles soient autonomes ou sous le contrôle et le soutien des institutions internationales, a montré l'incapacité des institutions traditionnelles à gérer la complexité et a donc justifié la nécessité d'une réflexion sur le rôle de l'Etat. En effet, les institutions et les instruments de l'Etat entrepreneur, propriétaire, régulateur, redistributeur-protecteur ne sont plus adaptés au nouveau contexte de l'économie de marché et de la mondialisation. Le développement économique a un nouveau paradigme et l'Etat-providence a montré ses limites.

### *II-1 Les limites de l'Etat propriétaire-entrepreneur*

La nécessité de faire face aux immenses problèmes du développement (pauvreté, inégalité, manque d'infrastructures) explique que la plupart des pays en développement ont suivi un modèle économique dans lequel l'Etat a joué le rôle principal, que se soit par les dépenses publiques, ou par une implication directe, ou par son influence sur l'organisation des différentes activités économiques.

Le modèle de « l'Etat développeur » est né dans les années 50-60 pour donner un contenu concret aux théories économiques du développement, en particulier leur variante à destination des pays rentiers et dont la variable principale est l'allocation intersectorielle des ressources avec une priorité pour le développement industriel.

L'idée centrale dans ces modèles de croissance était que les Etats des pays en développement devaient privilégier un investissement public volontariste et sélectif en faveur des secteurs industriels jugés les plus stratégiques en termes de retombées économique et sociale (effets d'entraînement pour les uns, pôles de croissance pour les autres et industries industrialisantes pour d'autres encore). La conquête du marché intérieur et la planification centralisée de l'allocation des ressources sont les fondements de la stratégie de développement. Dans un tel schéma, l'Etat se donnait les missions de propriétaire principal, d'entrepreneur, de redistributeur et de régulateur du système économique.

Des taux de croissance longtemps positifs, conjugué aux prêts externes, ont permis de créer un système d'accumulation et de redistribution à partir de l'Etat, dans lequel la performance économique tenait une place secondaire. Lorsque cette période de croissance, d'urbanisation et de modernisation a été suivie d'une période de stagnation économique, les défauts du système, les distorsions du modèle ont commencé à apparaître.

L'importance de l'Etat dans l'économie a de plus créé de multiples occasions pour des situations de rente et étouffé le développement de l'esprit d'entreprise. *« Les politiques publiques adoptées reflétant plutôt la capacité des groupes d'influencer la bureaucratie ou leur insertion dans les réseaux clientélistes que leur efficacité productive, ces acteurs ont donc investi une partie importante de leurs ressources à rechercher cette rente plutôt qu'à améliorer leur compétitivité économique. »* (M. Hufy. IUED1999).

La crise d'accumulation mais aussi de la production à la suite du tarissement ou de la réduction des ressources liées à la rente et l'endettement excessif et coûteux ont accéléré la détérioration des condi-

tions socio-économiques de la population et entraîner la contestation de la légitimité même de l'Etat. La recomposition de l'ordre interne devient alors indispensable pour rétablir au moins les principaux équilibres macro-économiques.

## *II-2 La crise de l'Etat — providence*

L'Etat — providence est une forme particulière de la manifestation de l'Etat moderne (plutôt libéral) sans présupposés idéologiques (socialisme ou libéralisme) ou institutionnels (plan/marché) dans sa relation avec la satisfaction des besoins de la société. L'Etat libéral comme l'Etat socialiste ont chacun développé des politiques de redistribution soit sur la base d'une rente ou d'une richesse produite par des agents économiques et redistribuée par le truchement de l'impôt et de la dépense publique.

L'Etat — providence comme situation socio-économique est très fragile du fait même de la nature mécanique de son existence : L'Etat — providence n'existe que par rapport à l'existence de richesses (ressources) réelles. Ainsi la croissance des besoins de la société par l'effet de la croissance démographique au moins et la diminution relative des ressources par l'effet de la réduction relative de la rente (stagnation ou croissance faible) et de la limite à la pression fiscale ont entraîné la crise de l'Etat — providence. Souvent la crise de l'Etat-providence est constatée par la détérioration des services publics en raison d'une baisse de rendement des organismes publics et l'imperfection du système re-distributeur ; la crise de l'Etat —providence dans ce cas est la conséquence de la défaillance du cadre institutionnel de l'Etat et quelque soit le montant du budget alloué, le bien être de la société reste en deçà des attentes.

Au total, la chute des ressources budgétaires ou l'augmentation des emplois alternatifs des ressources publiques (financement de la restructuration industrielle, remboursement de la dette, financement de la grande pauvreté etc.) associé au système bureaucratique déficient et coûteux de production de services publics et de protection sociale ont entraîné la crise de l'Etat- providence et par suite la contestation de tout le système politico administratif.

Si l'Etat-providence a existé sous différentes formes, ses objectifs ont été les mêmes : à savoir la réalisation du bien-être social. Dans les pays développés d'économie libérale, la réponse à la crise de l'Etat-providence est à chercher dans les nouveaux modes de gestion des services qui s'inspirent des méthodes et techniques de management pratiquées dans le secteur privé. Dans les pays en transition à l'économie de marché le passage de l'économie socialiste à l'économie sociale est en soi un programme. La transition économique est lente et coûteuse et les retombées positives ne sont pas toujours évidentes, alors l'Etat doit continuer à accompagner la société dans le domaine social : chômage, pauvreté, effondrement des systèmes de santé, déficit du système de protection sociale quand il existe etc.

L'Etat est en effet confronté à une augmentation de la demande sociale, mais aussi à un manque de ressources financières. Ce déséquilibre à lui seul suffit à rejeter le statu quo dans le fonctionnement des institutions publiques.

### *II-3 L'Etat dans le nouveau paradigme du développement économique*

Les modèles de croissance ci-dessus rappelés ne sont plus adaptés au nouveau contexte économique caractérisé par une double dynamique: la généralisation de l'économie de marché et l'interdépendance des économies. Le nouveau paradigme du développement économique est radicalement opposé aux théories de la croissance ayant servi de modèle de référence aux expériences de développement des pays du sud (Afrique, Amérique latine et à un degré moindre Asie). Ce nouveau paradigme est d'inspiration néolibérale et fortement appuyé et propulsé par les institutions de Bretton Woods. La principale variable dans la dynamique de croissance serait le libre-échange et l'insertion dans l'économie de marché mondiale ; autrement dit les pays peuvent tirer profit de la mondialisation de l'économie pour assurer leur propre croissance. Ce qui implique au plan des politiques de développement : suppressions des protections en matière commerciale, suppression des entraves à l'investissement direct étranger, accélération de la convertibilité des monnaies, le marché national n'est plus un marché pertinent pour la croissance économique quel que soit sa taille (au titre de la validation de ces recommandation, on compare la croissance des

grands pays comme le Brésil, l'Inde, l'Indonésie et la Chine à celle des petits pays comme la Corée, Taiwan, Hongkong ou Singapour). L'ensemble de ces politiques économiques est l'opposé des politiques préconisées dans les années 60 et 70 (développement autocentré, substitution à l'importation, intégration nationale etc. ...).

Les stratégies de développement doivent viser le développement des facteurs de compétitivité sur les marchés internationaux. Ces facteurs sont aussi d'une nouvelle nature ; la productivité du travail et du capital continue à avoir un sens mais faut-il la coupler avec d'autres facteurs pour obtenir une compétitivité de l'économie nationale : le rôle du système financier, la formation du capital humain, la qualité de l'organisation et du management etc.

Le rôle de l'Etat et des institutions économiques dans le nouveau paradigme est fondamental dans la formation de la capacité compétitive de l'économie nationale en réunissant les conditions devant favoriser la compétitivité « nationale » par la définition des politiques industrielles, des politiques budgétaires et fiscales, des politiques et des actions de recherche-développement, de la formation du capital humain etc....sans faire de discrimination entre le secteur public et le secteur privé.

A court terme, la recherche de la compétitivité peut aller à l'encontre des intérêts de certaines catégories de la société : salaires faibles, taux de change défavorable, financement public des restructurations industrielles et commerciales etc.

#### *II-4 L'intervention de l'Etat dans le domaine économique*

A la lumière des développements précédents sur les limites de l'Etat propriétaire — entrepreneur, la crise de l'Etat-providence et le nouveau paradigme dans le développement économique, l'intervention de l'Etat dans l'économie n'est justifiée que lorsque le marché connaît des défaillances de nature économique (remettre en cause l'efficacité du système économique, externalités, monopole) ou de nature sociale et éthique (équité sociale, biens et services publics, externalités, fiscalité et redistribution, protection des consommateurs etc..). Cette intervention est donc indirecte et incitative et prend le qualificatif de « rôle

régulateur de l'Etat » ; elle s'opère généralement par des institutions économiques d'orientation (politiques publiques) d'incitation, de contrôle, de réglementation et d'arbitrage dans les conflits d'intérêt.

Enfin pour compléter le rôle de l'Etat dans le contexte d'une économie de marché à vocation à s'ouvrir sur les autres économies et visant la formation d'un avantage compétitif dans les échanges internationaux, il doit intégrer deux fonctions importantes même pour un Etat minimaliste :

-la fourniture de biens et services publics que l'Etat doit financer même s'il ne doit pas nécessairement les produire : la formation et l'éducation, la recherche et les infrastructures de base qui sont d'une importance cruciale pour la croissance économique comme il a été signalé plus haut ;

-le rôle redistributif de l'Etat, non seulement sous l'angle de la fiscalité, mais sous l'angle de sa contribution positive à la croissance via l'importance de la cohésion sociale comme facteur de la compétitivité d'une nation.

#### *II.5 - Les Réformes structurelles dans le cadre d'une économie de marché compétitive et les principes de bonne gouvernance.*

*« Le rôle du gouvernement n'est pas de soutenir la croissance économique avec des dépenses budgétaires mais, plus subtilement, de donner aux individus et aux agents économiques les outils dont ils ont besoin pour valoriser leurs propres efforts... Utiliser le gouvernement pour compléter et non pour se substituer au marché et au secteur privé a été le principe fondamental de la stratégie de cette administration économique. » (Council of Economic Advisers 1998).*

Le nouveau paradigme de développement économique laisse supposer une transformation structurelle dans le régime économique hérité de l'ancienne conception du développement. Les réformes structurelles sont de deux niveaux : le premier niveau consiste à définir un cadre macro-économique sain élaboré sur la base d'un assainissement des finances publiques par la maîtrise des dépenses de l'Etat, un régime de change basé sur une convertibilité progressive de la monnaie et un commerce extérieur totalement libre. Le deuxième niveau (réformes

dites de seconde génération), concernera directement le retrait de l'Etat de la gestion directe de l'économie pour se consacrer à ses missions de régulation. C'est ce deuxième niveau qui nous intéresse ici. Les principales actions structurelles à mener par l'Etat pour une transition à l'économie de marché et une insertion dans l'économie mondiale sont : 1) dans la transformation des rapports de propriété par un processus de privatisation dans le secteur public ( par un transfert effectif de la propriété au secteur privé) ; 2) la définition d'un système de management du secteur public permettant l'exercice effectif par les managers des droits de propriétés délégués (réformes de la législation sur les sociétés et son adaptation aux règles de et aux exigences de l'économie concurrentielle : droit des sociétés, responsabilités civiles et pénales des dirigeants, formes de contrôle des sociétés publiques et transparence de la gestion) et 3) les modes de gestion des services publics et des politiques de déréglementation. Les trois thèmes constituent des tendances lourdes dans la redéfinition de la place et du rôle de l'Etat dans le domaine économique et social et partant dans la conception du mode de gouvernance à mettre en place.

### III. LES INSTITUTIONS DE L' ECONOMIE DE MARCHE

#### *III-1 La transformation des rapports de propriété dans l'économie nationale*

Il ne s'agit ici ni de préconiser un modèle de privatisation, ni de faire l'état de la littérature, abondante, sur le sujet. Notre propos se limitera à poser la problématique de la privatisation dans la stratégie de développement dans la perspective de la transition vers l'économie marché. La privatisation est donc une exigence de la nouvelle conception du développement et de la compétitivité à l'échelle mondiale avant qu'elle ne devienne un choix de politique économique. Dans tous les cas, la privatisation est un acte de l'Etat qui décide pour une raison ou une autre de modifier la manière dont sont produits et distribués certains biens et services au sein de l'économie nationale (la privatisation est un domaine des politiques publiques par excellence). Cet acte a des implications politiques, économiques, organisationnelles et sociales. Au plan politique, la privatisation entraîne une redistribution du pouvoir et une recomposition des mécanismes de légitimation. C'est pour-

quoi l'acte de privatisation doit se faire selon des règles de contrôle public et de transparence. Au plan économique, la privatisation peut viser une restructuration industrielle d'un secteur, un objectif budgétaire (produits de la privatisation ou suppression des subventions publiques) ou un flux d'investissements directs étrangers (IDE) ; dans chaque situation l'Etat est tenu de remplir des fonctions précises comme l'assainissement et l'évaluation des entreprises à privatiser, la création d'un environnement propice à l'investissement privé, la réforme fiscale et de la législation commerciale etc... Au plan social, la privatisation entraîne dans beaucoup de cas des pertes d'emplois soit par l'effet d'une rationalisation de l'activité existante par le nouveau propriétaire privé, soit par l'effet d'une restructuration — redéploiement des activités de l'entreprise privatisée.

En Algérie, dix années après la promulgation des premiers textes législatifs sur la privatisation (1997), cette dernière est toujours débattue par toutes les instances et demeure à l'ordre du jour. Or si elle a trouvé d'ardents défenseurs sur le plan de l'opportunité, elle n'est guère concrétisée dans les faits et la lenteur avec laquelle le processus est conduit prouve que les mécanismes institutionnels et organisationnels ne sont pas efficaces. En effet les résistances à la privatisation ne sont pas seulement au niveau des sphères politique et syndicale, celles de la sphère économique et en particulier celles des dirigeants des entreprises et des administrations économiques sont plus fortes en raison des conflits d'intérêts présents dans le système économique ; dans ce cas les institutions d'arbitrage doivent trancher, or le système en place hiérarchique et dual ne permet pas la résolution de ces conflits d'intérêts. La politique de privatisation est un cas exemplaire à traiter par les principes de la gouvernance.

Il est évident que la transformation des rapports de propriété par la privatisation des entreprises et des autres actifs publics, entraîne une redistribution des droits de propriété dans le système socio-économique ce qui changerait le mode de fonctionnement du système économique et la structure des coûts de transaction.

### *III-2 La réforme de la législation sur les sociétés et le droit des affaires*

Ce thème a été le premier à bénéficier d'une réforme relativement profonde depuis les lois de 1988. Toutefois, les changements introduits restent insuffisants ou, plus graves encore, beaucoup d'incohérences voire des contradictions, subsistent entre les différentes législations mises en œuvre (ex. code de commerce amendé avec la loi sur le registre de commerce ou code des investissements et code de commerce ou encore code de commerce et législation du travail). L'assainissement de la législation existante, sa mise à jour par rapport aux besoins dans les relations commerciales et sa stabilisation sont des facteurs importants dans la bonne gouvernance des sociétés commerciales publiques.

### *III-3 Les modes de gestion du service public marchand et les politiques de déréglementation*

#### **1 - le service public**

Le débat sur le service public demeure au centre de la problématique du rôle de l'Etat dans une économie de marché. Le problème est posé à un double niveau :

a) la finalité de chaque type de service public dans le projet global de développement économique et social, la notion comme l'activité de service public doit suivre l'évolution de la société dans toutes ses dimensions (économique et financière, politique et sociale) dans le sens que ce qui est service public aujourd'hui peut ne pas l'être demain et vis versa ;

b) le coût de la fourniture du service public, autrement dit la contribution budgétaire de l'Etat au financement du service public.

Si au plan économique la voix de la rationalité et de l'efficacité économique l'emporte largement, au plan juridique et politique le problème reste entier tant que la séparation, au plan conceptuel et théorique (définition du service public par le droit constitutionnel et le droit administratif), entre les fonctions de production et de fourniture des services publics aux usagers n'est pas opérée. Ce qui est important dans la gestion des services publics ce n'est pas tant qui produit ces services mais la finalité de ces derniers : satisfaction équitable des besoins

---

de base des citoyens, cohésion sociale, production et diffusion des externalités positives (ex. éducation) et prise en charge des externalités négatives (pollution) dans la perspective d'une amélioration de la compétitivité globale de l'économie nationale.

La séparation des fonctions de production et de distribution des biens et services publics permet d'opérer des choix quand au modes de production des services selon le critère de l'efficience économique (budgétaire dans ce cas) sans qu'il y ait une remise en cause de la finalité du service public. Ces modes de gestion de la production peuvent être privée (marché), déléguée (contrat) ou publique (hiérarchie). Quant à la fourniture ou l'affectation du service public, le rôle des institutions publiques en est plus direct : soit par l'organisation matérielle de la fourniture (services administratifs, école.), soit par la fixation d'un tarif (transport, eau, énergie...), soit par l'allocation financière ou le remboursement (santé, formation, ...). Les modes d'intervention directe de l'Etat (production et fourniture) ont souvent conduit à une bureaucratisation effrénée des systèmes de gestion, ce qui donne naissance à des pouvoirs discrétionnaires considérables aux bureaucrates. Or les pouvoirs discrétionnaires sont néfastes pour la gestion des services publics à la fois au niveau des inefficacités de la production et au niveau des finalités en terme d'équité de justice sociale et de continuité en raison principalement de l'absence de transparence et de contrôle ou de feed-back des usagers.

Les services publics par leur rôle dans le développement économique et social et dans la cohésion et la stabilité sociale, par l'importance des budgets publics qui leurs sont affectés et le nombre d'acteurs qui y participent (administration, entreprises publiques et privées, usagers, hommes politiques) constituent des systèmes complexes et dont les conflits d'intérêts sont un phénomène récurrent et par conséquent le modèle de gouvernance, sur la base de relations de partenariat et de participation des différents acteurs producteurs, fournisseurs, usagers, politiques et société civile, peut apporter la réponse à cette complexité.

## 2- Les politiques de déréglementation

Les politiques de déréglementation dans les services publics et les infrastructures de base (télécommunications, énergie, transports, eau etc.) est une démarche inspirée des nouveaux paradigmes de l'économie de marché et de la mondialisation des activités et des marchés. Elles visent à dé-monopoliser des secteurs à forte croissance et dont les justifications traditionnelles du monopole en termes de volume d'investissement et de rendements d'échelle croissants ne sont plus valables.

De toute évidence, la déréglementation entraîne elle aussi une redistribution des droits de propriété et de nouveaux modes de gestion et de régulation. Il y aura dans le système issu de la déréglementation des modes de gestion publics et privés et des modes de régulation marchands et administratifs ; le système de contrat sera prégnant. Dans tous les cas un système partenarial sera préconisé : Administration (réglementation), organisme autonome de régulation (régulation, contrôle), opérateurs publics ou privé (transfert de propriété ou contrat de concession) et usagers (publics ou privés). Là aussi le modèle de gouvernance pourrait apporter l'efficacité économique, l'utilité sociale, la participation et la transparence dans la gestion des services et infrastructures publics. Mais les déréglementations peuvent entraîner des déséquilibres considérables des forces qui caractérisent la plupart des situations de sortie de monopole (conflits ancien monopoleur / nouvel opérateur ou entre opérateurs ou opérateurs/ administration de régulation ou encore opérateurs / Usagers ou client.). Toutes ces situations de déséquilibre ou de conflits peuvent remettre en cause les raisons qui ont motivé la déréglementation à savoir : le libre jeu de la concurrence (pour tirer profit de la compétition), l'abus de domination par un opérateur (empêcher la reconstitution d'un nouveau monopole qui risque de transférer vers le privé les rentes de monopole.) Toutes ces considérations et d'autres encore exigent pour leur prise en charges des institutions intelligentes capables de mettre en place une réglementation appropriée, des contrats rigoureux, des contrôles efficaces, sans risque de rétablir l'ancien système de gestion.

La réforme de la gestion des services publics comme les politiques de déréglementation partent du postulat simple suivant : laisser au marché le rôle de discipline des acteurs à court terme et à l'Etat le rôle de la vision et du traitement du long terme, la gestion des externalités et le social.

**3- Le troisième type d'organisation est le plus avancé en terme de gouvernance, il s'agit des entreprises publiques économique.**

Cette organisation totalement inspirée du droit commercial reste cependant très formelle. La transformation des entreprises publiques en sociétés par actions en 1988 devait favoriser le développement de la bonne gouvernance à ce niveau par la séparation des fonction d'administration et de gestion, l'introduction obligatoire du commissariat aux comptes, la participation au moins symbolique des salariés au conseil d'administration à travers le comité de participation et la reddition régulière des comptes. Dans les faits la « **corporate governance** » n'est pas encore un mode d'organisation et de gestion dans l'entreprise publique. L'intervention directe des administrations centrales et des propriétaires multiformes (CPE, Trésor public, SGP) dans la vie de l'entreprise, la composition des conseils d'administration et la faible performance du management ont reconduit les comportements et les réflexes archaïques du système de tutelle et clientéliste.

**En terme de gouvernance** il y a lieu de régler le problème de la propriété et des formes de sa délégation. Les délégations des droits de propriété par cascades successives effritent le droit de propriété et le pouvoir qui lui est associé. Contrairement à l'approche institutionnelle qui préconise une organisation de l'économie réduisant les « **coûts de transaction** » qui sont liés au mode de régulation et de coordination (marché, hiérarchie, contrat) et les coûts d'agence (Agency-costs) qui eux sont liés à la nature et à la distribution des droits de propriété dans le système économique entre mandant et mandataire ou principal et agent, le mode d'organisation de l'économie mis en place ne permet pas une telle réduction des coûts de fonctionnement du système en raison à la fois de la dualité des mode de régulation (hiérarchie et marché) et du problème de l'exercice effectif des droits de propriété (CPE, Trésor, MPPI, EPE) qui fait que les coûts d'agence (délégation

des droits de propriété et les conséquences qui en découlent) sont très élevés. Les deux raisons principales de cette situation sont : la multiplication des niveaux de délégation (trois niveaux) et les coûts administratifs (directs et hors marché) de contrôle et d'évaluation (coût de supervision, coût de contrôle des objectifs, coût de gestion des participations, coût d'opportunité). Le processus décisionnel est ainsi très étalé et la réactivité à l'environnement est faible.

La rationalisation du schéma organisationnel exigera une réduction du nombre de niveaux de délégation et la substitution de la hiérarchie par le **contrat** et sa généralisation à toutes les relations dans le secteur public économique. Le contrat implique pour les parties une transparence dans la négociation, une responsabilisation dans l'exécution à travers l'évaluation des résultats et donc une amélioration de la performance du système. Concrètement il s'agira de décentraliser effectivement la décision économique et son corollaire la responsabilité du décideur au niveau de l'unité opérationnelle ou d'exécution, seule est en mesure de développer les facteurs de compétitivité de l'économie nationale. La délégation doit être limitée à un seul niveau et doit être soutenue par un **contrat d'agence ou de management**.

La mise à niveau de la législation commerciale et sa cohérence avec les autres législations sont des facteurs importants dans la « corporate governance ».

Il s'agit de créer les conditions propices à la croissance économique et au développement du bien être social sans discrimination entre secteurs public et privé. Ces conditions requièrent le maintien d'un cadre économique sain et transparent et suggère un environnement et des règles claires offrant une visibilité et une lisibilité des résultats des décisions à prendre par les acteurs économique. Ces conditions peuvent être l'instauration de politiques et de mécanismes qui facilitent le développement de la concurrence (système de change, liberté de prix, facilité de création des entreprises, aspects monétaires et financier favorable à la création et au développement des entreprises, ...), la réforme du système fiscal dans le sens de sa mise en adéquation avec le projet développement (croissance, création d'emploi, ) et sa simplification pour améliorer son rendement, la suppression des régimes dérogatoires

et discriminatoires. La bonne gouvernance suggère que l'Etat mette des institutions légères mais efficaces et qui jouissent à la fois d'une crédibilité, d'une autorité et d'une légitimité.

### **En guise de conclusion : Compétitivité et nouvelles institutions**

Les nouvelles missions de l'Etat aujourd'hui ne sont plus dans le domaine de la gestion directe des activités ou de la régulation administrative mais dans l'accompagnement des acteurs économiques et dans l'adaptation de l'économie à la nouvelle donne économique mondiale dans un cadre de compétitivité et de coopération. Cela exige qu'il renforce ses capacités d'anticipation stratégique et améliore l'environnement des entreprises.

Les conditions à un tel développement des capacités de l'Etat, passent par une meilleure coordination des structures existantes et une rationalisation des méthodes. Plus concrètement, laisser au marché la régulation à court terme et aux institutions nouvelles la définition des orientations stratégiques et la planification des actions à long terme.

Il existe, à travers le monde, plusieurs modèles d'organisation institutionnelle : « les mécanismes de décision dans les pays de l'OCDE », qui s'appuient sur des organismes très spécialisés, ou des dispositifs orientés sur des « organismes centraux d'élite » en Asie de l'Est, comme le MITI au Japon, ou la Commission Centrale de la Planification Economique en Corée du Sud, ou encore les modèles du Royaume-Uni et de Nouvelle-Zélande orientés sur les « agences ».

Y a-t-il place pour une politique économique qui serait autre chose que la juxtaposition « d'intentions de faire » présentées ici et là sans aucune articulation et sans cadrage méthodologique précis autour des objectifs autres que la confusion entre moyens et résultats. Les lois de finances des deux dernières années ont amorcé une approche sur l'élaboration d'une politique budgétaire articulée et cohérente et présentant des ajustements budgétaires supposés jouer un rôle de cadrage macro-économique. Il est vrai, qu'en théorie, la politique budgétaire est l'instrument privilégié de la régulation macro-économique. Mais il est vrai aussi que l'économie réelle, en particulier dans les économies

en transition de surcroît sous régulée, n'est pas très sensible au cadrage budgétaire. Cette approche normative par le budget négligeait les institutions qui sont considérées comme allant de soi ou sans importance. Les agents économiques étaient supposés s'ajuster mécaniquement et automatiquement aux politiques macro-économiques. Et pourtant les approches orthodoxes, développées par des courants ultralibéraux ont perdu de leur validité même dans le pays où elles sont nées. Dans une économie sous développée et en transition on ne peut se permettre de faire l'économie d'une politique industrielle ou d'aménagement du territoire ou encore de la régulation des marchés pour se contenter d'un cadrage budgétaire, indispensable sans aucun doute. C'est peut être cette négligence volontaire ou non du rôle décisif des institutions du marché dans le contrôle, la régulation, l'évaluation de l'activité économique qui laissent perdurer des institutions archaïques orientés sur la gestion des ressources et le contrôle de la rente qui aujourd'hui empêchent l'implantation des réformes et l'implication des acteurs autres que les lobbies traditionnels dont l'intérêt n'est certainement pas la transformation du système rentier mais au contraire le maintien et la protection du statu quo. L'action économique (publique ou privée), par nature dynamique et compétitive, ne peut s'accommoder de statu quo faits de compromis, d'attente et de calculs de court terme qui sont souvent antiéconomiques.

Tout compte fait, l'effort consenti dans la mise en œuvre des programmes de transition et d'adaptation de la législation exige un autre effort dans la mise à niveau des pratiques administratives et managériales et du système judiciaire ; autrement dit il s'agira de définir une stratégie alternative au statu quo. L'économie de marché a besoin, plus que les autres formes d'organisation économique, d'institutions efficaces, efficientes et compétitives.

Le ministre des finances a utilisé une phrase très significative lors de son audition par le comité des réformes des structures et des missions de l'État (2002) « Financer les réformes et non pas le statu quo ». Malheureusement le résultat est que on n'a jamais cessé de financer le statu quo même dans les moments les plus difficiles de l'histoire économique de ce pays. Ce qui est dangereux dans le maintien du statu quo,

au-delà de son coût pour la collectivité nationale, c'est son impact sur les comportements des acteurs économiques et politiques. L'entretien du statu quo est assuré par le régime d'accumulation économique qui reste dominé par la rente qui rend myopes les décideurs et les empêchent de voir à long terme. Mais l'économie s'apparente, plus que tout autre domaine d'activité, à l'hydraulique c'est qu'elle permet l'accumulation des problèmes jusqu'à un certain seuil pour ensuite tout emporter dans sa coulée.

---