

CHAPITRE I. LA GOUVERNANCE¹

CADRE CONCEPTUEL ET PROBLEMATIQUE

1. Avec la généralisation des systèmes démocratiques de par le monde et la remise en cause du rôle de l'État dans un cadre de liberté économique, de mondialisation et d'internationalisation des économies, émerge au cours des années 70, le concept de *gouvernance publique*². Considéré du point de vue limité de gestion des actifs publics en termes de coût bénéfice, le concept connaîtra des approfondissements qui mettront en question la pertinence des concepts établis d'équilibre et de dynamique économique³

L'opérationnalisation a connu trois étapes.

L'ÉCOLE DU NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM)

2. La première étape correspond à la période des années 70 et 80 de généralisation de l'économie libérale -du tout libéral. Avec la remise en cause du rôle interventionniste de l'État sur le plan économique notamment en Grande Bretagne, émerge la conception fonctionnelle de la gouvernance de l'École du New Public Management (NPM) inspirée des écoles classique nouvelle et monétariste alors dominantes dans les années 70 et 80. Le concept de management public est ainsi lié à la place et au rôle de l'État (Exécutif) et son désengagement de la sphère économique et sociale. Cette nouvelle approche repose sur l'idée que l'État doit se concentrer sur ses responsabilités stratégiques et essentielles qui sont du domaine de la souveraineté et

1 La gouvernance d'entreprise qui concerne le champ de gestion des transactions d'organisation, la gouvernance de marché qui concerne la gestion des transactions d'échanges et la gouvernance publique qui concerne le processus de formation et d'exercice de l'autorité au nom de la société englobent l'ensemble de l'édifice institutionnel de l'économie. Elles constituent l'objet d'étude de l'économie politique institutionnelle. Nous retenons la gouvernance public en la circonscrivant à la sphère de l'économie.

2 Pollit C., G. Boukaert «Public Management Reform. A Comparative Analysis» Oxford University Press 2000 (Analyse comparative de l'état des réformes en Europe, Amérique, Australasie)

3 Kooimans J., «Governing as Governance» Sage Publication 2003

d'abandonner le reste à d'autres acteurs -comme le font, préciseront les économistes de cette Ecole de pensée, les grands Groupes industriels mondialisés qui délocalisent certaines de leur fonction.

Cette approche va évoluer vers une approche plus systématique de la gestion publique. Le gouvernement a en général le monopole de la production et de la cession de biens et services publics (*infrastructure, santé, éducation, formation professionnelle, enseignement supérieur, prison, capacité de loisir notamment pour la jeunesse*). Dans ce cas, l'Etat (exécutif) est censé agir en prenant en compte les préférences collectives: la production de biens publics doit obéir à des normes de gestion efficiente dans un cadre d'intérêt public; en fait, il n'en est rien. Pour la NPM, la gestion publique est inefficente car le gouvernement a le monopole de production de biens et services publics *mais sans être un corps neutre (a-social dirons nous)* et qui agirait comme un gestionnaire vertueux capable de produire des bien collectifs *au meilleur coût possible pour la société*. Les gouvernements peuvent être soumis à des idéologies (totalitaires ou partisans) et subir l'impact d'intérêts particuliers; par ailleurs, la bureaucratie administrative elle même a ses propres intérêts; enfin tout gouvernement veut étendre son pouvoir de décision. Cela aboutit à un gaspillage des ressources, une maximisation des dépenses budgétaires pour satisfaire des intérêts plus partisans que globaux.

Plus que l'introduction de méthodes de gestion nouvelles, les objectifs que propose alors la NPM sont un gouvernement restreint, une dérégulation systématique et une privatisation de la gestion publique⁴. Ce qui appelle l'introduction de concepts et de pratiques de gestion de marché tels que la concurrence et des principes de management d'entreprise (*corporate management*) impliquant flexibilité en matière d'organisation et de recrutement et surtout qualité de service. Une série de

⁴ Hood C., «A Public Management for All Seasons?» *Public Administration*, Vol. 69 n° 1, pp. 3-19 1991:

«Within this new paradigm, the doctrinal components sat alongside four reinforcing megatrends: slowing down or reversing government growth, privatisation and quasi-privatisation, automation in the production and distribution of public services» (p. 4).

Stoker, G. "Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?" *American Review of Public Administration* Vol. 36 n°1 2006, pp. 41-57. "New public management then seeks to dismantle the bureaucratic pillar of Weberian model of traditional public administration. Out with the large multipurpose hierarchical bureaucracies, new public management proclaims and in with the lean flat autonomous organizations drawn from the public and private spheres and steered by a tight central leadership corps. The idea of public sector management ethos is rejected as simply a cover for inefficiency and empire building by bureaucrats." (p. 46).

techniques de gestion empruntés à l'entreprise, basées sur le concept de performance est alors introduite⁵ parmi lesquels *corporate planning*, *programme budgeting*, *contract employment for managers*, *auditing*, *performance monitoring*. L'offre et la cession des biens et services publics obéiront aux normes marchandes -tenant compte de leurs coûts et du marché. Les pratiques d'appel d'offre et de contractualisation sont posées comme des modes d'optimisation de la gestion des biens publics.

3. De fait, la NPM estime que, du fait de la mondialisation et de la généralisation des politiques de privatisation, d'ouverture et, de décentralisation des systèmes économiques, l'Etat(Exécutif) a perdu ou délégué une part importante de son pouvoir et de ses compétences à des «entités» nationales et internationales. Dans de nombreux domaines, la rationalité hiérarchique de l'Etat a cédé la place à des acteurs autonomes et interdépendants⁶, passant à un modèle *hétérarchique*⁷ qui a remplacé tous les autres modèles d'organisation du pouvoir. C'est sur la base de cette thèse qu'au cours des années 90, le concept de gouvernance va connaître un glissement qualitatif et un paradigme nouveau va émerger.

5 Kaboolian L., "The new public management: Challenging the boundaries of the management vs. administration debate." *Public Administration Review* Vol. 58 n° 3, 1998 pp 189-93.

6 Kooiman J. "Modern Governance. Government-Society interactions" Sage 1993.

Rhodes R.A.W., "The New governance: Governing without Government" in *Political Studies Association*. XLIV pp 652-667, 1996 et "Understanding Governance: policy networks, reflexivity and accountability" Open University Press Londres 1997.

7 Kontopoulos K.M., «The Logics of Social Structure» Cambridge University Press 1993.

L'auteur précise que "les Hétérarchies sont caractérisés par des accès multiples, des relations multiples et une détermination multiple" (p. 55). La hiérarchie implique plusieurs centres mais un seul centre de décision et la décision qui s'exécute selon une ligne précise. L'hétérarchie implique plusieurs niveaux différents de gouvernement donc de prise de décisions qui communiquent librement entre eux, pouvant s'influençant l'un l'autre.

Cf. aussi Jessop B., "On the reflexivity, Requisite variety and Requisite Irony" in Bank H. (Edit) "Governance, Governability and Democracy" Manchester University Press 2003

LA NOUVELLE ECONOMIE INSTITUTIONNELLE⁸ (New Institutional Economics)

4. L'ensemble sociétal- apparaît comme un ensemble d'acteurs entretenant des relations interactives de nature dialectique dans un cadre de jeu historiquement établi. L'État est lui même un stakeholder, un élément de l'ensemble sociétal, ayant un rôle qualitatif de régulation, s'opposant ainsi à la vision plus hiérarchique du New Public Management. La crise de l'État ne tient pas seulement à son organisation et son mode de gestion⁹ mais davantage à la nature de l'Etat et sa légitimité dans un univers sociétal marquée par la liberté d'entreprendre, la liberté d'échange, la montée de pouvoirs locaux, la liberté d'information et le progrès technique qui rendent les relations économiques fluides et confèrent un pouvoir officiel ou *de facto* à d'autres stakeholders. L'Etat voit de ce fait, sur le plan économique, son rôle de régulateur et de pilote de la dynamique sociale se transformer et sa légitimité glisser au niveau des centres de décision mondiaux et une communauté des affaires nationale et/ou internationale active et agressive¹⁰.

Cette approche met en avant le *cadre institutionnel* dans lequel fonctionne l'économie et dans lequel s'organisent la vie économique et sociale et les relations entre les

⁸ Qu'on désigne souvent par l'acronyme anglais NIE. La Nouvelle Economie Institutionnelle est aussi appelée en français l'Ecole néo-institutionnelle et parfois par la Nouvelle Ecole institutionnaliste. ("NEI" est l'acronyme qui est retenu dans cet ouvrage).

⁹ Calame P, N. Haeringer, «Les mutations de l'Etat-Nation» Conférence 16 Juin Institut de Recherche et de Débat sur la Gouvernance, Table Ronde Juin 2000 «Où va l'Etat-Nation».

¹⁰ Jessop B., "Accumulation Strategies, State Forms, and Hegemonic Projects", *Environment and Planning*, Vol. 27 n° 10, 1995, pp. 80-111,

H. Kassim, P. Le Galès, "Exploring Governance in a Multi-Level Polity: A Policy Instruments Approach" *West European Politics Special Issue in "Governing the European Union: Policy Instruments in a Multi-Level Polity"* Vol. 33 n° 1, 2010, pp 1-21.

stakeholders¹¹. L'école néo institutionnelle¹² fait alors un apport fertile au débat en démontrant le rôle critique dans la dynamique sociale et le mode de gouvernance de l'environnement institutionnel fait d'institutions qui sont des règles du jeu et d'organisations qui sont les joueurs¹³. Les institutions peuvent être des règles formelles (constitutions, lois, droites de propriété) ou informelles (sanctions, tabous, coutumes, traditions, code de conduite) qui contribuent habituellement à la reproduction dans un processus «dynamique stable» de la société. Les organisations sont de diverses nature: politiques (gouvernement, assemblées, partis), économiques (organismes chargés de la gouvernance économique et de la régulation -marchés, agences publiques chargées de la promotion du développement, banques, entreprises, relations économique étrangères), culturels et religieuses¹⁴. D. North soulignera l'importance du cadre institutionnel en notant «la viabilité, la profitabilité et, de fait, la survie de l'organisation de la société dépendent singulièrement de la matrice institutionnelle»¹⁵. L'apport des institutionnalistes réorientent le débat vers plus de pragmatisme faisant de la gouvernance et du cadre institutionnel des paramètres significatifs¹⁶ de la dynamique économique.

11 North D. "Institutions and the performance over time" in C. Menard et M.S. Shirley (Edit) "Handbook of New Institutional Economics" Springer-Verlag 2008, pp. 21-30.

12 La NIE née également au cours des années 80 prend sa source dans les travaux des 1ers institutionnalistes des années 20 et 30 dont l'apport avait consisté à remettre en question les fondements de l'économie classique sans aboutir à une opérationnalisation de leurs propositions.. Il prend officiellement naissance en 1997 à Washington University de Saint Louis (Missouri) à l'occasion du congrès de l'International Society for New Institutional Economics réuni à l'initiative des Prix Nobel R. Coase, O. Williamson et D. North.

Cf. M. Rutherford «Institutions in economics. The old and new institutionalism» Cambridge University Press 1994.

Menard C., M.M. Shirley "Introduction" in Menard C., M.M. Shirley (Edit) "Handbook of New Institutional Economics" 2008 Springer-Verlag Berlin. Le "Handbook" constitue l'ouvrage de référence en la matière.

13 Coase R., «The New Institutional Economics» in Brousseau E., J.M. Glachant (Edits), «The Economics of Contracts. Theories and Applications» Cambridge University Press 2002, pp45-48

North D., "Institutions are rules of the game -both formal rules, informal norms and their enforcement characteristics.....Organizations are the players -they are made of groups of individuals held together by some common objectives." dans "Institutions and the performance over time" opus cité p 22

14 North D., opus cite 1991 pp.21-30.

15 North D , "Institutions" The Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, No. 1, (Winter, 1991), pp. 97-112 American Economic Association

16 «Institutions matter, and institutions are susceptible to analysis» (Les institutions comptent et interviennent dans l'analyse (économique) dira R. C. O. Matthews in 1986, expression qui deviendra une référence des nouveaux économistes du développement.

5. Nait alors l'idée que dans l'espace public, les stakeholders sont dans des rapports transactionnels d'un type spécifique. Alors que les relations de nature commerciale sont établies entre des parties libres et indépendantes qui n'entretiennent pas de relations mutuelles permanentes et obligées, les transactions de nature publique (touchant aux biens et services publics) se tissent entre des partenaires qui se situent à un même niveau et ont des relations de dépendance mutuelle et interactive¹⁷ qui peuvent être conflictuelles. Des règles du jeu sont nécessaires pour permettre aux stakeholders sociaux de vivre ensemble dans un cadre stable et prévisible. Ces transactions, tout comme les transactions commerciales ont un coût¹⁸. L'apport le plus important et le plus original de l'école néo institutionnaliste réside précisément dans la définition du coût de ces transactions publiques¹⁹ qui expriment une situation complexe faite de conflit, de mutualisation et d'ordre²⁰ entre des partenaires sociaux.

17 A titre indicatif, cf. Rawls J. «A Theory of Justice» Harvard University Press 2001 « Théorie de la Justice» Seuil Point Essai Paris 2009. J. Rawls a introduit le concept de «fairness» pour expliquer la dynamique de la société démocratique. La société développe progressivement des pratiques et des règles du jeu à travers une histoire de conflits et de relations dynamiques et qui deviennent institutionnalisés. L'institutionnalisation suppose une acceptation par les différents partenaires de vivre ensemble et de se considérer comme des personnes sociales. La démocratie est précisément l'existence de personnes sociales qui librement acceptent de vivre ensemble et acceptent le principe d'existence de règles du jeu plutôt qu'un ensemble donné de règles du jeu ; les règles du jeu se constitueront dans le cadre de l'histoire de la société et notamment des conflits entre personnes sociales.

18 Joskow P.L., "Transaction Cost Economics, Antitrust Rules and Remedies" *Journal of Law, Economics and Organization* Vol. 18 n°1 April 2002, pp 95-116.

Shelanski H., P. Klein, "Empirical Research in Transaction Cost Economics: a Review and assessment." *Journal of Law, Economics and Organization* Vol. 11 n°2 October 1995, pp. 335-361.

19 Qui a ses origines dans le retraitement de la firme par R. Coase en une structure de gouvernance. Cf. aussi Coase R. «The Nature of the Firm» *Economica New Series* Vol.4 n°16 November 1937, pp. 386-405.

Cf. «Handbook of NIE» Ch. 12: C. Menard «The New Institutional Approach to Organisation». opus cité 1991.

20 Commons J. R. pose que "the ultimate unit of activity ... must concentrate in itself the three principles of conflict, mutuality, and order. This unit is a transaction" in *The problem of correlating Law Economics and Ethics Wisconsin Law Review* Vol. 8 1932, p. 4.

Williamson O.E. précisera que "the transaction cost rather than commodities is the basic unit of analysis" in "The Economics of organization: the Transaction Cost Approach" *The American Journal of Sociology* Vol. 87 n° 3 Nov. 1981, p. 549.

Henisz W.J., O.E. Williamson ajouteront : "Transaction-cost economics concurs that the transaction is the basic unit of analysis and regards governance as the means by which order is accomplished in a relation in which potential conflict threatens to undo or upset" in "Comparative Economic Organization within and between countries *Business and Policy* Vol. 1 N°3 1999, p. 262.

La prise en compte des coûts de transaction -que négligeaient les économistes de la NPM- fait apparaître que l'introduction des pratiques compétitives dans la gestion des administrations ne se traduit pas forcément par des effets d'économie ; au contraire le recours à des pratiques de nature marchande peuvent s'avérer plus coûteuses que les méthodes traditionnelles de gestion administrative. C'est ainsi qu'au cours des années 2000, il apparaissait que les opérations de privatisation des services publics (santé, éducation, transport) lancées pendant la période de Mrs Thatcher s'étaient traduites par moins d'efficacité et moins de responsabilité (*accountability*) vis à vis du public et des usagers²¹. L'OCDE, militant des concepts de la NPM reconnaît dans son rapport de 2003 que l'introduction des nouvelles méthodes de gestion publique n'avaient pas abouti aux résultats d'efficacité attendus²².

6. C'est ainsi qu'on peut distinguer une 3ème étape qui démarre en 2006. Le nouveau pragmatisme annonce une remise en cause de la doctrine qui sous tend les propositions de la NPM ; il marque une coupure avec l'inspiration idéologique du tout libéralisme et va souligner la nécessité de tenir compte de la spécificité du service/ produit public et donc de la nature du secteur public. Dans un ensemble sociétal complexe, quel que soit le système concerné et son niveau de développement, les rapports économiques et sociaux de quelque nature que ce soit (travail, capital, gestion des entreprises, régulation/dérégulation du marché, gestion du secteur public) sont tous d'une manière ou une, autre sujets à des politiques publiques et donc à des formes de gouvernance publique.

On assiste ainsi à un renversement de la problématique: non seulement la gouvernance publique ne peut être organisée sur un mode de gestion privée mais toute transaction privée se trouve conditionnée par la gouvernance publique.

L'application des principes de marché ne concorde pas avec la nature *du produit public* et les conditions de sa cession au consommateur, Se posent alors le problème de la définition et la mesure de *la valeur publique* ; les tentatives de définition et d'estimation de la valeur publique n'ont pas abouti. Les transactions restent évaluées par les critères (qu'on retrouve au niveau de l'entreprise privée) d'efficacité, de sécurité, de qualité

²¹ Cook P., C Kirkpatrick, M. Minogue, D. Parker «*Competition, Regulation and Regulatory Governance. An Overview*» in «*Leading Issues in «Competition, Regulation and Development» CRC Series 2004.*

²² «*Les réformes menées dans le secteur public ont amélioré sensiblement l'efficacité mais les administrations de l'OCDE sont confrontées à un défi majeure qui est de dégager de nouveaux gains d'efficacité.*» p. 14 in OCDE «*Moderniser l'Etat. La Route à suivre*» 2005.

et de fiabilité mais on les introduit dans un cadre de préférences collectives qui expriment les besoins d'une société vivante. Ce que retenait précisément la planification centralisée sans aboutir à opérationnaliser le concept, or l'estimation de la préférence collective est bien plus complexe dans le cas d'une économie de libre entreprise²³. C'est ce qui amènera les représentants les plus éminents de l'économie publique à rechercher des propositions pragmatiques de nature quantitative.

M. Moore va définir la valeur publique tout simplement comme la valeur créée par le gouvernement «à travers les services, lois, régulation et d'autres actions» et ainsi à opter pour une approche managériale de la chose publique²⁴. Dans sa tentative de définir le paradigme de valeur publique, G. Stoker²⁵ développe deux propositions clés: (i) l'intervention publique se réfère à des principes d'intérêt public différent de l'utilité du marché et va au delà de l'échec de marché, (ii) un grand nombre de stakeholders doit être intégré dans l'activité du gouvernement autre que les utilisateurs clients ou fournisseurs. Mais cela reste théorique. Aucune méthode de mesure de la valeur du bien/service public n'est proposée.

²³ Cf. Chapitre XIX «Pour une planification»

Hori H. «Revealed Preferences for Public Goods» *American Economic Review* Volume 65 N° 5 p 978-991 1973

²⁴ Moore M.H., «Creating Public Value: Strategic Management in Government» Cambridge MA Harvard University Press Pages 27-37 et 52-56 (1995). Ouvrage de référence qui s'écarte des approches institutionnelles pour opter pour une approche managériale de la chose publique; l'ouvrage s'adresse aux gestionnaires des organismes publics mais qui reste une présentation d'expériences de gestion commentées dont le but est de poser un cadre de raisonnement pour les gestionnaires des organismes publics.

Benington J., M.H. Moore, «Public Value in Changing Times» in «Public Value: Theory and Practice» Palgrave Mac Millan «(2011)

²⁵ Stoker G., «Public Value Management: A New narrative for Networked Governance» *American Review of Public Administration* Vol. 36 n°1 2006, pp. 41-57. G. Stoker tire comme conséquence qu'une approche plus pragmatique que l'application du critère du marché doit être mise en oeuvre quant à la procédure d'appel d'offre. (opus cité p. 47-49).

Alford J., J. O'Flynn «Public Value: A Stocktake of a Concept» 20ème Conférence de l'International Research Society for Public Management 2008

Horner L., L. Hazel «Adding Public Value» London: The Work Foundation (2005). Les deux auteurs avancent une idée originale: la valeur publique est l'équivalent du dividende privé appliqué à tout citoyen qui ainsi reçoit une part du fait de son appartenance à l'ensemble social. Mais cela reste théorique. Aucune méthode de mesure de la valeur du bien/service public n'est proposée. On se trouve devant le même problème de passage à la mesure concrète de la valeur de la marchandise que la théorie marxiste mesurait par le "quantum de travail" ou "la quantité de travail socialement nécessaire" qui est incorporée-K. Marx. "Le Capital Livre Premier: Le développement de la production capitaliste 1ère Section Chapitre I La Marchandise»

L'ECOLE FRANÇAISE DE LA REGULATION

7. L'approche de l'Ecole de la NPM et le renversement de cette dernière par la Nouvelle Economie Institutionnelle (NIE) sont parties d'un niveau micro économique et des techniques de gestion des agents économiques et des stakeholders sociaux pour progressivement aboutir à la problématique de *la gouvernance du système et de sa dynamique*. Une école, née en France, au cours des années 70, l'Ecole de la Régulation²⁶, va se développer en faisant le chemin inverse. Elle part ainsi du *système* socio économique (capitaliste) pour aller vers une appréhension de la nature opérationnelle de la gouvernance publique - en s'appuyant sur l'analyse et en utilisant la même argumentation que l'Ecole néo institutionnaliste.

L'intérêt de l'Ecole de la Régulation pour les économistes des pays émergents tient au fait que la problématique centrale de l'Ecole concerne *le système*, son évolution et, éventuellement, sa rupture - *ce qui est le cas des pays émergents*. Par ailleurs, s'inspirant (tout en s'en séparant) du marxisme dans son explication de l'évolution sociale, du keynésianisme qui admet que le marché peut avoir des ratés et des institutionnalistes qui expliquent la dynamique interne du système par l'évolution du cadre institutionnel et du mode de gouvernance, l'Ecole de la Régulation rejette l'idée (des classiques)

26 L'Ecole de la Régulation apparaît au milieu de la décennie de 1970, lancée par les travaux de M. Aglietta et R. Boyer, au moment où les économies européennes entrent dans une crise de stagflation qui marque l'arrêt d'une période de croissance soutenue (les "Trente Glorieuses") et de montée de l'inflation. Elle se heurte à la théorie classique nouvelle avec les travaux très formalisés mathématiquement des économistes de Chicago (R. Lucas, R. Barro, T Sargent, N Wallace) et à la montée en puissance de l'économie monétariste de M. Friedman.

Selon B. Coriat, dans la tradition française, le mot de régulation a été introduit en économie par G. De Bernis qui estimait que des normes sociales, des régularités et des institutions régulent (assurent une certaine cohérence) des rapports marchands, pour l'essentiel fondamentalement divergents Cf (La théorie de la régulation. Origines, spécificités et perspectives (en ligne par Multitudes Sept. 1994 (<http://multitudes.samizdat.net/>)). Parmi toutes ces institutions, chez De Bernis, l'une est fondamentale : l'État qui joue un rôle majeur. Les régulationnistes ne reconnaissent pas cette fonction à l'Etat.

Cf. M. Aglietta, 1976, *Régulation et crises du capitalisme*, Paris, Calmann-Levy Paris

Boyer R., Y Saillard *Théorie de la Régulation. L'Etat des Savoirs La Découverte Recherche 2002.*

que les crises des systèmes économiques sont le fait de facteurs exogènes²⁷. Elle veut expliquer que la dynamique du système (capitaliste) et donc les crises qu'il peut connaître, est un processus endogène qui fait intervenir des facteurs internes du système²⁸. Enfin, l'École souligne que le développement des économies en émergence appelle une stratégie endogène de transformation du cadre institutionnel.

Les régulationnistes ne séparent pas clairement gouvernance et institutions²⁹ mais à l'instar de la NIE, ils font du cadre institutionnel l'espace concret d'expression de la gouvernance³⁰. Si on retrouve un argumentaire très proche de la NIE -sinon pratiquement le même-, les «régulationnistes» font cependant une contribution opérationnelle pertinente quant à la définition du système qu'ils posent comme étant le mode de développement. Ce dernier est décomposé en un mode de régulation et un régime d'accumulation:

(i) Le mode de régulation désigne l'ensemble de codifications des rapports sociaux fondamentaux (procédures et comportements sociaux) qui assurent sur le long terme la reproduction de la société dans son ensemble³¹. Les codifications naissent progressivement et sont générées par les interactions et les rapports de force entre les stakeholders (formations politiques, chapelles informelles, intérêts constitués, groupes d'affaire). Elles correspondent à des compromis et des arbitrages qui prennent, pour ce qui est des biens privés, la forme de contrats libres entre partenaires commerciaux et dans le cas de biens publics la forme de règles institutionnalisées dans des lois et règlements établis par la puissance publique qui s'imposent aux stakeholders. Les règles et procédures de mise en œuvre comme les comportements sociaux peuvent se modifier, selon des rythmes différents et de façon relativement autonome par rapport aux autres. Nous avons là la définition néo institutionnelle du système.

27 La crise est expliquée suivant deux grandes causes: d'une part, le choc externe et les rigidités institutionnelles construites dans le marché, d'autre part des micro-fondations de la macro-économie (comportement des entreprises, rigidités des salaires) et qui empêchent les processus d'ajustement de se développer jusqu'à l'équilibre. La nouvelle école classique commençait au milieu des années 80 à admettre l'explication de causes endogènes dans le cadre des arguments de la croissance.

28 Le passage de la croissance à la crise. L'école fait la différence entre les "grandes crises" qui sont des ruptures de système et les petites crises de nature conjoncturelles

29 Il apparaît que les économistes "régulationnistes" ne font pas de différence entre régulation et institution. Les formes institutionnelles sont l'expression même de la régulation sociale.

30 Billaudot, B., "Régulation et croissance. Une macroéconomie historique et institutionnelle" L'Harmattan 2001 Paris.

31 Coriot B. opus cité 1994

(ii) *Le régime d'accumulation regroupe, les mécanismes à l'œuvre dans la croissance économique.* Elle distingue deux régimes : celui de l'accumulation, fondé sur l'accroissement du stock de capital et le travail, le régime d'accumulation fondé sur les facteurs d'efficacité visant la productivité. Il existe cinq «*formes institutionnelles*» définissant le système de production³²: *le rapport salarial*, arbitrage entre la résistance des organisations de travailleurs et l'objectif de maximisation des profits, *la monnaie* qui exprime une relation sociale³³, *la concurrence* qui est une forme de régulation, *l'Etat* dont le rôle organisationnel réalise un compromis entre les différentes formes sociales, *les relations internationales* qui imposent des relations économiques entre nations et grandes entreprises. Les différentes formes institutionnelles n'ont pas toutes le même poids dans le fonctionnement de l'économie. La hiérarchie des formes institutionnelles n'est ni permanente ni universelle. Les modes de réaction sont spécifiques à chaque nation et engendrent des situations économiques différentes. L'État intervient dans les formes institutionnelles de manière à garantir un fonctionnement rationnel du marché et éviter les déséquilibres et les inégalités.

Cette distinction entre le cadre de fonctionnement (mode de régulation) et l'espace de la promotion de la croissance (mode d'accumulation) fournit un cadre pertinent de formulation d'une stratégie de développement de l'économie émergente. Une telle approche méthodologique permet de poser que *le développement de la nation doit traiter le cadre de fonctionnement de l'ensemble économique et sociale -le système- pour une mise en œuvre effective des politiques de croissance (investissements, promotion de l'entreprise, innovation, développement de l'expertise).* La consistance historique du système demande une cohérence entre le mode de régulation et le mode d'accumulation.

UNE DÉFINITION DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE ÉCONOMIQUE

8. C'est dans le cadre de référence théorique et épistémologique exposé dans ce chapitre que nous nous situons pour définir la gouvernance publique économique en Algérie. *Il ressort, des travaux des toutes les écoles de référence, que la gouvernance*

32 Aglietta M., «*Régulation et crises du capitalisme*» 1976 Calmann-Levy Paris

33 Aglietta M., A.Orléan, «*La violence de la monnaie*» PUF 1982

publique économique concerne l'ensemble sociétal³⁴ dont les éléments (le gouvernement, les stakeholders) ont des relations permanentes, obligées et interactives qui s'expriment dans des relations contractuelles complètes ou incomplètes qui s'organisent dans des normes et institutions de nature formelle et informelle³⁵.

On peut alors déduire une définition opérationnelle de la **gouvernance publique économique**.

La gouvernance publique se définit par son objet - le développement de l'ensemble social - , la forme et le processus de décision du pouvoir politique, l'organisation institutionnelle dans laquelle se forment et se réalisent ces décisions et les règles formelles et informelles qui déterminent les relations entre les stakeholders et de l'ensemble sociétal.

La gouvernance publique économique se définit, par suite par, la forme et le processus de la prise de décision publique économique. Elle détermine les décisions des agents économiques et les relations commerciales entre les stakeholders de l'ensemble économique. D'une manière concrète, la gouvernance économique couvre la gestion des politiques économiques – impliquant la formulation, l'adoption, la mise en œuvre et suivi d'exécution des politiques économiques publiques.

9. Le cadre institutionnel et la gouvernance publique qui s'y forme et se réalise **définissent précisément les avancées ou la stagnation des nations en matière de développement économique**³⁶. Il apparaît ainsi que la relation gouvernance

³⁴ Dans le cadre précis de la situation historique que vit l'Algérie, nous écartons donc une approche de gouvernance d'entreprise et de gouvernance de marché pour nous placer au niveau de l'ensemble sociétal.

³⁵ E. Brousseau and J.-M. Glachant «The economics of contracts and the renewal of economics (p1-30) in Brousseau E., J.M. Glachant (Edits), «The Economics of Contracts. Theories and Applications» Cambridge University Press 2002. Aussi O.E. Williamson «Contracts and Economic Organization» in E. Brousseau et J-M Glachant opus cité pp. 49-58.
L'ouvrage cité est une source de référence sur la théorie des contrats.

³⁶ D. Acemoglu, J.A. Robinson, James A. et al., "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation," *American Economic Review* Vol. 91 n°5 pp 1369-1401, 2001.
Knack S., P. Keefer. "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures." *Economics and Politics* 7 207-227 1995.
Rodrik D., A. Subramanian, and Francesco Trebbi. "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development." *Journal of Economic Growth* Vol. 9 n°. 2, June 2004

et croissance est intimement liée au rapport cadre institutionnel et croissance. Sont particulièrement importantes pour la gouvernance (i) les institutions politiques : le choix et le contrôle des hommes politiques, l'exercice du pouvoir, le processus de prise de décision (*decision making*), le poids des différents stakeholders notamment des intérêts constitués et la nature de leurs relations avec les centres de décision du pouvoir politique, (ii) les capacités de gestion de l'Etat c'est à dire des administrations et agences chargées de la production et la mise à disposition des biens publics et les institutions de promotion de la croissance et de régulation de la dynamique de l'économie, le système bancaire et les entreprises publics. **Ce sont les facteurs qui concourent d'une manière critique aux différences de rythme de développement et de niveaux de croissance entre les pays**³⁷.

10. Une des problématiques essentielles qu'on trouve dans toutes les constructions théoriques de modèles de gouvernance économique, est la place et le rôle de l'Etat³⁸. Ceux-ci sont cruciaux dans le cadre d'un ensemble économique en transition, notamment l'Algérie où les ressources financières de l'Etat, venant de la production pétrolière, sont massives. L'organisation de la société est bien de nature *hétérarchique*³⁹. L'Etat est un stakeholder, un élément de l'ensemble sociétal parmi les autres, mais il est reconnu comme étant un élément majeur ; son poids détermine la dynamique de l'ensemble social ainsi que les actions et les comportements des autres éléments de l'ensemble.

➤ Si l'on s'en tient à l'espace concerné par la croissance, l'espace et les champs d'intervention de la puissance publique sont nécessaires et identifiables C'est l'institution

37 C. Menard, M.M. Shirley (Edits.), «*Handbook of New Institutional Economics*» Springer 2005.

Ch. 21 M.M. Shirley, «*The World Bank and the Ronald Coase Institute : Institutions and Development*».

Ch. 22: S.L. Engerman «*Institutional and Non-Institutional Explanation of Economic Differences*».

Ch. 26 : P. Murell «*Institutions and Firms in Transitional Economies*».

38 Cf. Chapitre XIV «*Evaluation de la gouvernance publique*»

G.Peters et D.J. Savoie (Edit.) «*La Gouvernance au XXIème siècle : revitaliser la fonction publique*» Les auteurs répondent à la question «*qu'advient-il des Etats et des fonctions publiques ?*» Leur avis est que «*la plupart des propositions prophétisant la mort de l'Etat sont, dans le meilleur des cas, exagérées et ignorent les nombreuses preuves de la nécessité des gouvernements nationaux dans un monde à la fois unifié et décentralisé*».

39 Jessop B., «*The Rise of Governance and the risk of failure: The case of economic development*» *International Social Sciences Journal* N° 50 1998, pp. 29-46

qui définit, en relation avec les stakeholders concernés, la stratégie de croissance de la nation, formule et met en œuvre les politiques publiques pour sa mise en œuvre.

➤ En ce qui concerne la production de bien publics et donc le champ des relations permanentes et obligées des citoyens, les externalités négatives et les coûts de transaction qui en résultent rendent l'intervention de la puissance publique indispensable, pénétrante («pervasive»⁴⁰), inclusive et déterminée quant à son rôle de régulateur. La gouvernance publique a pour objectif d'optimiser les interactions entre les différents stakeholders de l'ensemble sociétal engagés dans le développement économique et social et minimiser les externalités pour une dynamique dans la stabilité de l'ensemble sociétal⁴¹. Sur ce plan, le rôle, il s'agit de la capacité de l'Etat⁴², stakeholder majeur, à assurer et garantir la minimisation des coûts de transaction ou l'optimisation des actions des agents économiques et sociaux.

L'Etat est ainsi **le Maître de cérémonie** qui assure la coordination et garantit la cohérence et la stabilité du cadre de fonctionnement de l'économie ainsi que la promotion d'une croissance endogène et pérenne. L'économie de libre entreprise a besoin de réglementation et d'institutions efficaces pour réduire les contradictions entre les objectifs des stakeholders, atténuer les imperfections du marché, générer les externalités positives, assurer une stabilité des marchés et promouvoir la relance économique. En ce sens, la régulation est une dimension intégrante de la gouvernance⁴³ et le couple gouvernance-régulation permet d'étendre la sphère

40 «Pervasive» est un terme anglais qu'il est difficile de traduire en français ; nous utilisons pénétrante pour exprimer l'idée que l'influence de l'Etat se fait à travers tout l'ensemble sociétal.

41 L'Institut de la Banque Mondiale (WBI) retient que la gouvernance consiste en : "les traditions et institutions à travers lesquels s'exerce l'autorité dans un pays pour le bien commun. Cela inclut (i) le processus par lequel ceux qui sont en position d'autorité sont sélectionnés et remplacés (ii) la capacité du gouvernement de gérer d'une manière effective ses ressources et met en œuvre des politiques saines et (iii) le respect des citoyens et de l'Etat vis à vis des institutions qui gouvernent les interactions de nature économiques et sociales entre elles. WGI Rapport 2013.

42 Le concept de régulation et le rôle de l'Etat en la matière de l'Etat que nous retenons, suivant en cela les écoles keynésiennes et institutionnalistes, sont bien plus étroits que celui de l'Ecole de la Régulation.

43 Un nouveau concept est avancé "la gouvernance régulatrice"
"Regulatory governance reflects the emergence of decentered and mutually adaptive policy regimes which rests on regulation rather than service provision or taxing and spending" D. Levi-Faur "Regulation and Regulatory Governance" in Handbook on the politics of Regulation Edward Edgar 2011 pp. 11-20. Braithwaite, J.C. Coglianese, D. Levi-Faur "Can Regulation and Governance make a difference" in Regulation and Governance 2007.

concernée par la gouvernance publique pour inclure les stakeholders concernés par le développement économique et social.

La dynamique sociale étant menée par l'ensemble du corps social en mouvement, les différents stakeholders de la société tissent des interactions et des relations dialectiques qui doivent être régulées à un niveau d'ensemble de manière à ce que le développement économique se réalise dans la stabilité et non la stagnation. En Algérie, c'est au cours des années 1990 que se précise la notion opérationnelle de régulation et que se définissent les responsabilités de l'Etat stratège et régulateur dont la mission est d'établir le cadre global pour un fonctionnement optimal d'une économie libre, laissant l'activité économique aux agents entreprises et ménages. Cette situation est devenue moins lisible et les concepts de régulation et de stabilité sont dans des rapports qui demandent à être reconsidérés.

II. Les chapitres suivants font la présentation de la situation de la gouvernance, et présentent au préalable les évaluations de la qualité de la gouvernance en Algérie par les Agences internationales ; ce sont des évaluations qui n'ont pas grand sens sur le plan de la nature de la gouvernance mais sert comme instrument de comparaison. Ce sera l'occasion pour exposer les critères fondamentaux qui ont déterminé et déterminent encore les choix de gouvernance des différentes équipes qui se sont succédé au pouvoir.

ENCADRE I

DE LA THÉORIE DE LA CROISSANCE À LA THÉORIE DU DÉVELOPPEMENT

Un certain nombre d'économistes américains, proches du keynésianisme nouveau, s'est attelé à réaliser une synthèse féconde entre les thèses de la Nouvelle Economie Classique, les approches keynésiennes et les contributions des néo institutionnalistes, gommant ainsi cette zone grise entre la croissance et le développement. L'accumulation de capital, les facteurs d'efficience sont des moteurs de la croissance, mais la qualité des institutions et de la gouvernance publique économique constituent des facteurs critiques du changement du cadre de fonctionnement de l'économie et, par conséquent, de la dynamique du développement. Le cadre institutionnel et le modèle de gouvernement sont des résultats de la situation historique ; ils ne sont pas neutres et ils ont des effets de structuration du corps économique (le système) avec des conséquences sociales profondes. Cela explique le rythme de développement des économies et ainsi des écarts qui peuvent se réaliser entre les nations notamment émergentes.

ENCADRE II**LES INSTITUTIONS FACTEURS DE CROISSANCE**

Avec l'apport de l'école néo institutionnaliste et des régulationnistes, le système économique devient sujet d'analyse -ce que n'ont jamais fait les écoles économiques précédentes, -aussi bien classiques que keynésiennes-. Les économistes keynésiens nouveaux démontrent que le rôle de l'Etat et le mode d'exercice du pouvoir sont des facteurs institutionnels majeurs dans la dynamique de développement et de croissance*. On a ainsi assisté à une mutation qualitative de l'*Economique*¹ (Economics) qui fait du développement un espace central d'analyse. L'Economique devient de ce fait une discipline qui donne aux économistes des pays émergents dont la préoccupation est la transformation du système économique et sociale, les instruments d'analyse et de formulation des politiques de développement. Cela représente une évolution considérable. Il y a trente ans, l'Economie du Développement était une sous discipline qui se concentrait sur les économies des pays sous développés, elle devient une dimension essentielle des préoccupations de l'Economique.

Les travaux sur la croissance endogène (R. Barro, R. Lucas, P. Romer) avaient permis de montrer que les investissements physiques et en ressources humaines à eux seuls ne peuvent expliquer tout le phénomène de la croissance, ils y ajoutent des facteurs d'efficience que sont la technologie et l'expertise qui permettent une hausse de la productivité et peuvent permettre la remise en cause du phénomène des rendements décroissants. Ils ont introduit le concept d'anticipation rationnelle de l'agent économique qui sait ainsi s'adapter aux politiques publiques économiques. Retenant le concept d'une rationalité de l'agent économique adaptée à l'intervention de l'Etat sur le marché, les économistes institutionnalistes avancent le concept de *rationalité limitée* de l'agent économique mise en avant par l'Economie du Comportement² et l'expliquent par le cadre institutionnel qui définit l'ensemble sociétal et économique et les coûts de transaction qu'il entraîne. Des institutions *économiques vertueuses* déterminent la qualité des politiques économiques, l'effectivité de leur mise en œuvre dans un horizon temporel fixé, le réajustement rapide, le cas échéant, de ces politiques et enfin l'amélioration de l'environnement économique et sa bonne perception par les agents économiques.

¹ En français la discipline Économie est appelée "Sciences Économique"; la littérature anglo saxonne l'appelle "Economics" que l'on peut traduire d'une manière sobre par "L'Économique".

² Simon H., "On the Behavioral and rational Foundations of Economic Theory" Working Papers Series Research Institute of Industrial Economics N° 115 1983.

ENCADRE III**LES COÛTS DE TRANSACTIONS**

Les économistes néo institutionnalistes introduisent le concept -central- de coûts de *transaction*. Les coûts de transactions expliquent l'échec de l'économie néo classique. La théorie économique classique est bâtie sur les prix déterminés par des négociations ou les partenaires sont de force égale, sont en état de symétrie parfaite d'information et les contrats incluent tous les aléas futurs¹. Ce n'est pas le cas dans une situation réelle du fait des coûts de transactions. Les partenaires ne sont pas de même taille et de même niveau d'information (asymétrie d'information), leur comportement diffère et les contrats sont incomplets et liés aux changements institutionnels². Il en résulte des coûts pour aller à la transaction, pour acquérir l'information, pour négocier et décider, et pour mettre en œuvre le contrat et la décision. Les coûts de transaction traduisent des externalités négatives et expliquent la dynamique historique de chaque ensemble social et donc de chaque pays. Les coûts de transaction sont variables d'un pays à l'autre, d'une région à l'autre ou d'un secteur d'activité à l'autre. Elles sont déterminées par la nature des institutions, résultat de la dynamique social interne des nations. Les coûts de transactions sont les coûts qui assurent la coordination entre les agents³. Cela justifie l'intervention de l'Etat afin d'établir des transactions *vertueuses*. Les Economistes institutionnaliste soulignent que l'intervention de l'Etat ne doit pas être automatique mais répondre à des impératifs de défaillance des marchés (externalités, bien public, monopole).

1 Arrow K. J. and G. Debreu, "The Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy" *Econometrica*, Vol. XXII, 1954, pp. 265-90.

2 B Williamson, O. E., "The Mechanisms of Governance" Oxford University Press, 1996.

3 Le théorème dit de Coase, énoncé dans un premier temps par George Stigler (1966), rejette l'existence d'un équilibre stable vers lequel l'économie converge naturellement et pose qu'un tel équilibre dans une allocation optimale des ressources par le marché n'est possible que si les coûts de transaction sont nuls (et les droits de propriété bien définis). C.f. Coase R.: "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics* Vol 3 1960, pp.1-44.

Théorème de Coase : « Given that transaction costs (TC) are zero and property rights are well-defined, then regardless of the initial assignment of rights (or definition of liability rules) the allocative solution will be invariant and optimal (efficiency and invariance), as rational agents internalize all effects by bargaining ».

ANNEXE A

LA NOUVELLE ECONOMIE INSTITUTIONNELLE (NEI)¹

La NEI² est née au moment où l'on assistait à une généralisation des systèmes de liberté économique et de démocratie dans le monde, remettant en question essentiellement le rôle de l'Etat dans l'économie. La NEI a repris les travaux des premiers institutionnalistes des années 20 et 30³ en étendant les outils d'analyse des écoles classiques pour les appliquer aux institutions notamment publiques. Cette première approche va laisser la place, avec D. North, à des approches qui font de l'Ecole institutionnelle, une école en soi et de l'institution, un objet d'analyse et de lecture de la dynamique économique.

L'Institution règle du jeu des stakeholders (individus et organisations)

Dans son article fondateur («*seminal*»), «*Institutions*»⁴, D. North définit l'institution et démontre que les institutions expliquent la dynamique de développement des ensembles sociaux complexes-les Nations.

(i) *En ce qui concerne la définition de l'institution:*

«les Institutions sont des contraintes établies par les hommes qui structurent les interactions de nature politique, économique et sociale. Elles consistent en des contraintes à la fois informelles (sanctions, tabous, coutumes, traditions et codes de conduite) et règles formelles (constitutions, lois, droits de propriété). A travers

1 *Ouvrage de Référence: E. G. Furubotn, R. Richter "Institutions and Economic Theory: The contribution of the New Institutional Economics" The University of Michigan Press 2000.*

2 *La NEI prend officiellement naissance en 1997 à Washington University de Saint Louis (Missouri) à l'occasion du congrès de l'International Society for New Institutional Economics réuni à l'initiative des Prix Nobel R. Coase, O. Williamson et D. North.*

3 «*Institutional Economics*». *Round table conference of the American Economic Association [archive]. W. H. Kiekhofer, John Maurice Clark, Paul T. Homan, Hugh M. Fletcher, Max J. Wasserman, Willard E. Atkins, Francis D. Tyson, William W. Hewett et R. T. Ely. The American Economic Review, vol. 22 n°. 1, mars 1932, supplément, pp. 105-116.*

Commons J.R., "Institutional Economics. Its Place in Political Economy Volume II". Transaction Publishers, New Jersey 1990 (First published in 1934 by The Mac Millan 4ème Edition 2009).

4 *North D. C. "Institutions" The Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, No. 1, Winter 1991, pp. 97-112.*

l'histoire, les institutions ont été établies par les hommes pour établir l'ordre et réduire les incertitudes dans l'échange. Les institutions en général et singulièrement les institutions économiques définissent le cadre des choix et déterminent ainsi les coûts de transactions et ainsi la profitabilité et la faisabilité de l'acte économique»....

..."Qu'est-ce qui rend nécessaire les institutions? Le problème est aisé à résoudre dans un contexte de théorie des jeux. Les individus qui cherchent à maximiser leur profit trouveront utile de coopérer avec d'autres joueurs si le jeu est répété et quand ils sont pleinement informés des performances passées de l'autre joueur et quand il s'agit d'un petit nombre de joueurs. Mais si l'on prend le problème à l'envers, la coopération est difficile à maintenir quand le jeu n'est pas répété ou lorsqu'il n'y a pas de fin au jeu, quand les informations de l'autre manquent et quand le nombre de joueurs est élevé".

En résumé, pour les économistes institutionnalistes, une société est un ensemble dont les éléments (stakeholders) obéissent à des objectifs et des plans d'action propres. Ces acteurs sont interdépendants et entretiennent des relations dialectiques. Sur le plan économique où par définition la rareté existe, ces relations se réalisent dans des transactions⁵ qui prennent généralement la forme de négociations sur le marché qui assurent un transfert de propriété ou de droit de décision mais ces transactions peuvent également se traduire par des décisions qui s'imposent aux stakeholders quand il s'agit de relations permanentes et non commerciales. Elles peuvent s'avérer conflictuelles. Aussi des règles du jeu formelles ou informelles doivent assurer une intégration et une cohésion pour que s'établisse une stabilité nécessaire pour l'activité des acteurs. Ces règles du jeu constituent le cadre institutionnel *que s'imposent les stakeholders individuels ou associés dans des organisations pour vivre ensemble et entrer dans des relations économiques. L'Etat joue cependant un rôle actif dans l'établissement et la sauvegarde de ce cadre et impose des règles de jeu.*

(ii) *En ce qui concerne l'évolution économique des nations*

⁵ Commons J. R. "Thus, the ultimate unit of activity, which correlates law, economics, and ethics, must contain in itself the three principles of conflict, dependence and order. The unit is a Transaction. A transaction, with its participants, is the smallest unit of institutional economics." In "Institutional Economics (Vol. 2) Its Place in Political Economy" Transaction Publishers 1990 pp. 58 -Cf. American Economic Review Vol.21 n°3 December 1931 pp. 648-657

Retenant l'idée de Williamson⁶ que «les institutions et les coûts de transactions (sont) des solutions efficaces aux problèmes d'organisation dans un cadre compétitif», D. North estime que les «Institutions offrent un cadre structurel incitatif pour l'économie; à mesure que la structure (institutionnel) évolue, elle détermine le sens du changement économique vers la croissance, la stagnation ou le déclin». Il conclut que «L'histoire économique est essentiellement une histoire d'économies qui n'ont pas été en mesure de mettre en place un cadre de règles de jeu économique qui permettent une croissance durable"...»Le problème central», dit-il «de l'histoire économique et du développement économique est celle de l'évolution des institutions politiques et économiques qui promeuvent et créent l'environnement économique qui entraîne une productivité croissante». ⁷

S'appuyant sur une analyse historique schématique, D. North rappelle qu' «en termes de coûts de transactions, les institutions réduisent les coûts de production et d'échange de telle manière que des gains potentiels sont réalisables» et c'est ainsi que dans le processus de passage d'un niveau de développement à un autre plus complexe, «les institutions politiques et économiques, constituent les éléments essentielles pour une matrice institutionnelle efficace. L'histoire économique se réduit au niveau de capacité qu'ont eu les économies à produire et à mettre en œuvre un ensemble de règles économiques du jeu qui induisent la croissance économique soutenue. La question centrale de l'histoire de l'économie et du développement économique est d'expliquer l'évolution des institutions politiques et économiques qui créent un environnement économique qui induit une productivité croissante»⁸. D. North retient 4 innovations qui expliquent l'évolution des activités économiques et notamment l'échange : les mécanismes de détournement de l'usure, la lettre de change, les mécanismes de contrôle des échanges (information, sur les conditions concrètes commerciales), les mécanismes de change de devises, les méthodes comptables plus sophistiquées et l'enregistrement notarial. Autant d'innovations qui sont de nature institutionnelle qui ont permis à l'investissement et à la production de se développer⁹. Elles consistent en des changements d'organisation, des instruments,

⁶ Williamson O.E., "Markets and hierarchies. Analysis and antitrust implications" The Free Press 1975

Williamson O.E., "The Economic Institutions of Capitalism" The Free Press 1985

⁷ D. North opus cité 1991 pp.98

⁸ D. North opus cité 1991 p.98.

⁹ D. North opus cité 1991 p.105.

des techniques et des processus de mise en œuvre qui ont abaissé les coûts de s'engager dans des échanges (lointains et à terme). D. North souligne que « l'Etat a été un joueur majeur dans le processus (de développement des échanges) et ce fut une interaction continue entre les besoins fiscaux de l'Etat et la crédibilité de ses relations avec les opérateurs économiques et les citoyens en général »¹⁰. Il relève enfin que « la matrice institutionnelle consiste en un réseau d'institutions interdépendantes et les organisations économiques qui enregistrent de ce fait des bénéfices massifs. Cela signifie que les organisations doivent leur existence aux opportunités que leur offre le cadre institutionnel ».¹¹

Sur la base de cette analyse historique, D. North pose la question: « Pourquoi l'Espagne, la grande puissance du 16^{ème} siècle l'Europe a décliné tandis que le Pays Bas et l'Angleterre se sont développés? » Il indique que la réponse est dans « le changement de la matrice institutionnelle de base (politique, économique, culturel, religieuse) que l'Espagne n'a pas réalisé ». Cette réponse doit être approfondie sur deux plans : « le rapport entre le cadre institutionnel de base, la structure d'organisation conséquente, et le changement institutionnel et la nature dépendante du chemin du changement économique qui est une conséquence des gains croissants caractéristiques d'un cadre institutionnel ».¹²

Les pays réagissent différemment à une stimulation donnée pour deux raisons: (i) les institutions sont toujours le produit d'une histoire ; les modes de réaction spécifiques à chaque nation engendrent des situations économiques différentes ; ces divergences de réaction sont le produit de leur histoire propre ; (ii) les coûts de transaction sont variables d'un pays à l'autre, d'une région à l'autre ou d'un secteur d'activité à l'autre; ils sont déterminés par la dynamique sociale interne de l'ensemble considéré.

10 D. North opus cité 1991 p.107.

11 D. North opus cité 1991 p.108

12 D. North opus cité 1991 p.111

L'Institution dans l'analyse économique ¹³

La théorie néo classique démontrait qu'un système économique laissé à lui même atteignait l'équilibre -sous certaines conditions. Ces conditions en fait construisait un monde irréal¹⁴, bâti sur les prix déterminés par des négociations où les partenaires sont de force égale, en état de symétrie parfaite d'information¹⁵ et les contrats incluent tous les aléas futurs. Ce qui ne se réalise pas dans la réalité. Les prix sont le résultat de l'organisation institutionnelle et les rapport de force qui influent sur la distribution des coûts, des avantages et surtout du risque. Une approche institutionnelle se place à un niveau totalement différent, ce sont les rapport de force et les règles qui déterminent l'équilibre général. Les partenaires ne sont pas de même taille et de même niveau d'information (asymétrie d'information), leur comportement diffère et les contrats sont incomplets et liés au changements institutionnels¹⁶. Il en résulte des coûts pour aller à la transaction dans une approche plus certaine: pour acquérir l'information, pour négocier et décider, et pour mettre en œuvre le contrat et la décision¹⁷. Les coûts de transaction qui traduisent l'incertitude et des externalités négatives constituent l'élément qui remet en question la théorie classique et explique la dynamique historique de chaque ensemble social et donc de chaque pays.

13 Pour les problématiques des institutions et leur rôle dans le processus de développement et l'explication de la croissance économique, se référer aux travaux suivants:

North, D. C., "The new institutional economics and development" *Economic History Paper Series* 9309002, Econ WPA. 1993

B North, D.C., "Economic performance through time" (Nobel Prize Lecture), *American Economic Review* Vol. 84 n°3 1994, pp. 359-368.

Williamson, O. E., "The new institutional economics: Taking stock, looking ahead", *Journal of Economic Literature* 38(3), 595{613. 2000

14 Cf. K. Arrow, G. Debreu opus cité 1954

15 «An economist thinks of the economic system as being co-ordinated by the price mechanism and society becomes not an organisation but an organism. (...) [But this description] gives a very incomplete picture of our economic system". (Coase 1937).

16 Williamson O. E., "Comparative economic organization: The analysis of discrete structural alternatives" *Administrative Science Quarterly* Vol. 36 n°2, 1991, pp. 269-296.

17 Williamson O. E., "Transaction cost economics: The natural progression" (Leçon Prix Nobel), *American Economic Review* Vol. 100 n°3, 2010, pp. 673-690.

Restant dans le cadre de la théorie classique de l'époque, R. Coase qui a mis en avant le concept de *coûts de transactions*, offre une réconciliation avec la théorie de l'équilibre générale dans une proposition qui deviendra le théorème de Coase: la proposition classique serait confirmée et donc le marché réaliserait la meilleure allocation des ressources *si les coûts de transaction étaient nuls (et les droits de propriété bien définis)*¹⁸. Comme cela ne sera pas le cas dans une situation réelle, l'intervention de l'Etat est justifiée afin d'optimiser les coûts de transactions des agents économiques et faire échec aux défaillances du marché.

18 Coase R. "The Nature of the Firm 1937" in O.E. Williamson et Sydney G. Winter (Edits) *The nature of the Firm. Origins, Evolution, Development.* pp 18-33

Coase, R. "The Problem of Social Cost" *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, oct.1960 pp 1-44. Le théorème de Coase rejette à l'existence d'un équilibre stable vers lequel l'économie converge naturellement: "Given that transaction costs (TC) are zero and property rights are well-defined, then regardless of the initial assignment of rights (or definition of liability rules) the allocative solution will be invariant and optimal (efficiency and invariance), as rational agents internalize all effects by bargaining".

ANNEXE B

LE CONCEPT DE SYSTEME SOCIO ECONOMIQUE

1. Le terme de système (socio économique) recouvre des réalités diverses. Nous désignerons, pour des besoins d'analyse, par système, tout ensemble, plus ou moins large et autonome qui se définit par les interactions/structures¹ (de nature économique, financière et culturelle) qui lient les éléments (les agents et organismes) qui le composent, par sa frontière et son degré d'ouverture. L'ensemble économique est un système complexe. Les éléments qui le composent ont des objectifs propres et des comportements spécifiques; ils entretiennent des relations locales unilatérales ou dialectiques. Certains agents ont un poids plus important et leur comportement et leurs décisions déterminent les comportements des autres; les décisions du Ministère des Finances ou l'Autorité monétaire (Banque Centrale) par exemple ont un effet parfois critique sur le comportement d'autres agents; elles peuvent par ailleurs déterminer la frontière du système économique et sa nature.

2. Les interactions entre les éléments du système déterminent sa dynamique interne: un ensemble complexe en dynamique s'auto organise et se modifie selon les comportements et les relations entre les agents qui le composent. Le changement des relations entre certains agents -par exemple les relations entre l'entreprise publique et le Trésor public- peut entraîner des transformations du système dans son entier. Une modification dans une partie du système peut entraîner dans d'autres parties du système des réactions qui peuvent remettre en question ce changement ou au contraire l'amplifier. Le comportement d'un système complexe est ainsi par définition fondamentalement imprévisible. Cela explique l'échec de toute gestion administrée et centralisée de l'économie; cela explique également pourquoi le marché, par la rencontre des besoins (demande) et des capacités d'offre des différents éléments est le seul espace qui permet d'aboutir, à un moment, à la satisfaction des uns et des autres.

Nous rappellerons qu'en sociologie, *une institution* désigne un ensemble de relations sociales entre des personnes, doté d'une finalité spécifique et d'une certaine stabilité dans le temps. Une telle définition fondatrice de la sociologie est bâtie sur l'idée d'un groupement de personnes ayant une finalité et qui établissent entre elles des règles

¹ F. Perroux. *l'Economie du XXème siècle*. Presses Universitaires de Grenoble. 1961. *Pouvoir et économie généralisée*. PUG 1975.

de fonctionnement qui finissent par définir l'institution. Ainsi, dans cet ouvrage, le système est un ensemble d'éléments faits de personnes physiques et morales mais aussi d'associations et d'institutions, tous «stakeholders»² mais pouvant avoir des buts différents. Le système *n'a pas de but défini mais certains agents et/ou institutions peuvent devenir dominants et ainsi orienter le système vers leur but propre qui devient celui du système*. La nature et la qualité de ces institutions détermineront ainsi la dynamique et l'efficacité du système³.

*La transition désigne donc, dans le cadre de cet ouvrage, le passage d'un système d'économie d'Etat centralisée vers une organisation structurelle ouverte de l'économie où domine la libre entreprise, où l'activité économique se réalise sur un marché libre et concurrentiel et où les relations économiques se font sur une base contractuelle. De ce fait, le concept de transition peut être généralisé pour signifier le passage d'un système économique initial **sous optimal** vers un type d'organisation **plus efficace**.*

² Qu'on traduirait par parties prenantes ; nous utiliserons cependant le terme anglais stakeholder, il exprime mieux l'idée d'intérêt (stake) impliquée dans le terme

³ En ce sens le concept d'institution tel que défini par J. Rawls se rapproche de celui de système. «A Theory of Justice» Harvard University Press 2001

ANNEXE C

NOTE SUR L'ETAT¹ ET LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE

1. *Le marché n'est pas l'institution idéale telle que définie par la théorie (classique), assurant quasi automatiquement les équilibres économiques ou du seul fait du comportement et/ou des anticipations rationnelles des agents économiques. Le gouvernement, les groupes socio-économiques, les partenaires sociaux jouent tous et ensemble -selon leur poids - un rôle dans le fonctionnement de l'économie nationale qui est conduite par les relations, l'état des rapports de force des intérêts constitués, la structure et la dynamique du marché, en somme les institutions. La réalité historique retient que l'Etat (et l'Autorité monétaire) est un acteur majeur qui a un rôle actif dans la dynamique du système économique².*

2. *Les approches modernes³ du développement soulignent la place critique du gouvernement, son rôle et son niveau d'engagement dans le processus de transformation, de modernisation et de renforcement des systèmes économiques et des capacités de compétitivité des entreprises et de l'économie nationale. Le Gouvernement est l'agent opérationnel qui sera le responsable de la mise en œuvre des réformes. Cinq raisons au moins expliquent, en Algérie (comme dans d'autres pays émergents), l'intervention de l'Etat, en tant que maître de l'ouvrage de la transformation du système économique:*

- ✓ *Le Gouvernement est un agent majeur dont les décisions sont en mesure de modifier la structuration de l'ensemble du système et le comportement des agents ;*

1 Pour rappel, dans la littérature économique francophone, le terme Etat désigne généralement l'Exécutif et son appareil d'exécution. Bien que conscient donc de l'ambivalence du terme Etat, et afin d'être entendu, nous retiendrons cette définition implicite de l'Etat que retient la littérature mais en la qualifiant d'exécutif ou Etat-Gouvernement

2 L'histoire des pays en transition et notamment, celle de l'Algérie sortant d'un système de gestion étatique, implique que l'Etat-Gouvernement peut et doit intervenir non seulement, au titre de promoteur, mais également au titre d'investisseur direct.

*3 Acemoglu, D., S. Johnson, and J. Robinson. 2001. The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. American Economic Review 91 (5): 1369-1401.
D. Acemoglu, G Egorov et K. Sonin. "Political selection and Persistence of bad governments". NBER Working Papers (15230) August 2009*

- ✓ Le Gouvernement est le seul agent disposant d'un appareil et de moyens organisés de mise en œuvre à travers l'ensemble du territoire national;
- ✓ L'Etat est l'agent essentiel de production et d'offre des biens publics (éducation, formation professionnelle, recherche, santé, infrastructure) ;
- ✓ L'Etat s'est trouvé propriétaire, au lendemain de l'indépendance, d'un domaine marchand important (entreprises, exploitations agricoles) et donc un acteur commercial directement impliqué dans la production et la distribution des richesses⁴;
- ✓ L'Etat-Gouvernement est omnipotent dans les mécanismes de fonctionnement de l'économie nationale : (i) les institutions monétaires, les mécanismes de commerce extérieur, les utilités publiques sont directement aux mains de l'Etat, (ii) la dynamique de croissance est menée largement par l'investissement public.

3. Cependant, si ces arguments expliquent la place majeure de l'Etat (gouvernement) dans le cadre institutionnel, *ils ne justifient pas que ce dernier soit forcément responsable de la transformation du système. Ce qui peut le justifier sont la légitimité et la représentativité de l'Etat qui donne au gouvernement le droit de créer les conditions, qui permettent la coordination de l'action des stakeholders, la minimisation de leurs coûts de transaction et d'être ainsi le garant de la protection des actifs et de l'intérêt global de tous les acteurs économiques.*

4. La situation historique de la transition comme celle que vit l'Algérie est une période de passage d'une forme de contrat social établi sur l'idée de solidarité, *non seulement garantie mais établie par l'Etat⁵ à une forme d'organisation sociale établie sur des règles de jeu contractuelles établies dans un cadre juridique garanti par l'ensemble des pouvoirs d'Etat (Exécutif, législatif, judiciaire). Dans cet ordre nouveau, chaque groupe ou individu libre et chaque agent économique, y compris l'Etat en tant que producteur de biens publics, essaye de maximiser ses intérêts, établissant*

4 Cela a abouti parfois à des situations souvent ambivalentes. Un exemple est le concept chinois d'économie «socialiste de marché» ≠ situation où le gouvernement se donne des objectifs spécifiques rentrant dans une stratégie de croissance donnée ; il peut alors créer des entreprises en la forme commerciale opérant sur le marché avant d'en assurer la cession au public dans le cadre d'un marché boursier ou de privatisation ; il peut également estimer garder la gestion d'utilités publiques.

5 Qui se confond, du fait de l'histoire économique du pays, avec la Nation et la société

de nécessaires relations de coopération. Mais l'Etat étant le dépositaire de l'intérêt général, a une mission de réalisation de l'équilibre entre tous les intérêts concernés à travers une action de coordination, de régulation et de sauvegarde de la stabilité. L'Etat(gouvernement) est ainsi un élément de l'ensemble économique parmi les autres mais un élément dominant dont les décisions s'imposent aux autres éléments de l'ensemble sociétal et déterminent leurs comportements.

Ainsi, se met en place un ensemble sociétal qui allie la propriété individuelle à la décision de la puissance publique dans un cadre institutionnel organisé et dont *la dynamique se réalise sur un marché libre* mais qui se trouve *mis dans un cadre de régulation* écrit, institutionnalisé ou implicite et *des règles prudentielles établies* par la pratique et l'acceptation volontaire des acteurs -sous la responsabilité de l'Etat. Les Institutions Financières Internationales (IFI) sont allées en ce sens. Dans une économie *en transition*, le rôle du gouvernement est d'assurer précisément la *transition*, c'est-à-dire de promouvoir un cadre de fonctionnement vertueux de l'économie, *laissant les opérateurs économiques opérer librement dans un cadre de marché* ; les institutions publiques doivent garantir la transparence du marché et doivent défendre les agents économiques contre les risques anticoncurrentiels, les pratiques déloyales et les tendances de monopole de l'information.

5. Cependant, nous nous trouvons devant une problématique redoutable qui influe sur la qualité et la profondeur des réformes et explique les différences d'approches et de contenu des stratégies de transformation entre les pays :

➤ *Si l'Etat assume une mission de gestion de la transformation du système, il est lui-même un élément central de ce système.* Les propositions qu'avance la littérature économique, les Nations Unies et les Institutions Financières Internationales et Régionales lèvent cette contradiction: elles retiennent que l'ensemble des *stakeholders* dans la société doivent contribuer par leurs projets, leur comportement et leur anticipations au changement et *l'Etat joue, de par sa nature et ses moyens, le rôle de maître de cérémonie et/ou de leader* pour la mise en place concrète des programmes de réformes. Il est donc l'initiateur, l'organisateur et l'accompagnateur des réformes et le mobilisateur des *stakeholders* en faveur du changement

➤ *Mais même dans le cas de ce rôle de facilitateur, dire que l'Etat est leader, c'est assimiler ce dernier à une institution neutre et monolithique, détaché du milieu social*

dont il émane, une espèce de *Léviathan*⁶. Ce qui n'est pas exact. L'Etat procède de la société et la structure sociale se reflétera dans la composition sociale et politique de l'appareil d'Etat. L'Etat gouvernement ne saurait être un appareil neutre, son action dépendra de l'état des rapports de force entre stakeholders au sein de la société⁷.

➤ Enfin, à supposer que l'Etat soit entièrement acquis au changement, il doit disposer d'un appareil efficace et efficient.

Ces trois raisons expliquent la forme et le niveau très différencié que prennent les politiques de réforme d'un pays à l'autre et renvoient à la question de la nature politique ainsi qu'à l'organisation de l'appareil d'Etat comme facteur critique du processus de développement.

6. En conséquence, une telle option en faveur de l'Etat –i.e. le pouvoir exécutif/ Gouvernement en tant qu'institution chargée de la promotion de la croissance et de la régulation de la dynamique économique et sociale implique, *inter alia* et nécessairement, que son action soit *crédible aux yeux des agents économiques*, qu'il établisse des formes actives de dialogue avec les partenaires sociaux et enfin que sa capacité opérationnelle d'intervention soit efficace.

6 Qui renvoie au fameux concept de l'Etat-Léviathan de T. Hobbs « Léviathan » Vrin 2005. Dans une interview au site «Penser Public» P. Rosanvallon donne une idée appropriée du concept : «C'est en transférant par un contrat de soumission totale et inconditionnelle tout son pouvoir naturel aux mains d'une autorité supérieure, que l'homme sort de l'insécurité naturelle pour entrer dans la sécurité de l'Etat social. L'Etat-Léviathan est donc au-dessus de tous les pouvoirs, et tire sa légitimité de cette toute-puissance». Fiche «L'État en France : de 1789 à nos jours» Aout 2004. Oboulo.com

7 Pour l'ensemble de la problématique de la nature et de la qualité de l'Etat exécutif (le gouvernement), Cf. D. Acemoglu, G. Egorov et K. Sonin. "Political selection and persistence of bad government" NBER Working Papers (15230) August 2009

P. Calame (opus cité juin 2000) et G.B. Peters (opus cité 2000), estiment que la crise de l'État est une crise qui va au delà de son organisation et ses fonctions et à sa structure. Elle concerne sa légitimité et sa capacité à formuler des politiques économiques pertinentes du point de vue des besoins économiques et sociaux de la nation ;

B. Jessop (opus cité 1995) N. Brenner (opus cité 2004) évoquent l'idée de la modification de l'espace de d'action de l'Etat qui a affecté la toute puissance de l'état, le caractère central des décisions, et la nature des institutions publiques. Le rôle de promotion, de pilotage et de régulation politique s'en est trouvé modifié.

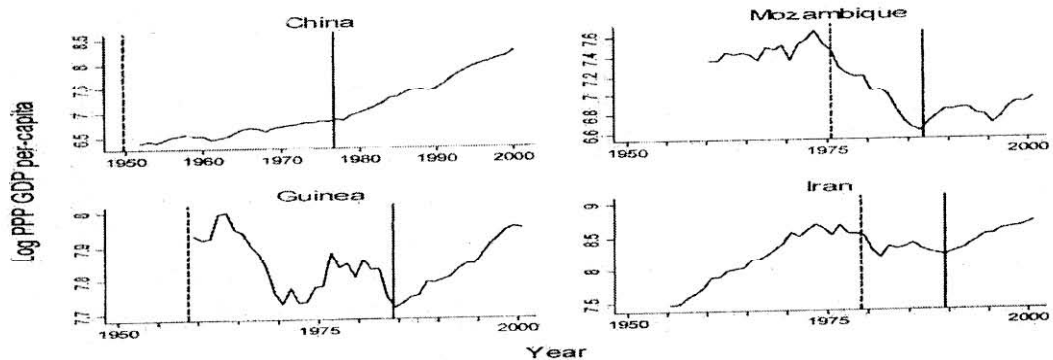
ANNEXE D

EST-CE QUE LES LEADERS POLITIQUES A LA TÊTE DE L'ÉTAT DETERMINENT LE PROCESSUS DE CROISSANCE?

«DO LEADERS MATTER?»

B.F. Jones et B.A. Olken¹ publient en 2005 un article intitulé «Do Leaders matter?» posant la question «Est-ce que l'homme qui dirige la nation (le leader national) a un effet direct sur le processus et le niveau de la croissance économique?». De fait, l'observation de la dynamique d'un ensemble social permet de constater que le leader national a un effet direct sur le système social et le développement de l'économie mais les explications sont en général apportées par les «*political scientists*». Les économistes semblent avoir ignoré cet effet propre du leader sur l'économie bien qu'ils aient retenu l'institution comme un facteur explicatif de la croissance. L'article entend ainsi suppléer à ce manque d'analyse. Il vise à constater si l'homme détenteur du pouvoir d'Etat -par suite d'élections ou d'une prise du pouvoir non démocratique-, de par ses décisions propres, a un impact direct sur la croissance économique.

Courbes de croissance de quelques pays dont la tendance est l'évolution est liée aux circonstances historiques de changement de responsables à la tête de l'Etat*



*Cf. article cité page 849

¹ Jones B.F., B.N. Olken, «Do Leaders Matter? National Leadership and Growth since World War II» *The Quarterly Journal of Economics* Vol. 120 n° 3, August 2005, pp 35-64.

B.F. Jones et B.A. Olken observent que la stratégie de croissance économique, notamment dans les pays en développement, connaissent des changements brusques; ils se proposent de voir dans quelle mesure ces retournements de situation sont le fait d'une intervention exogène du leader national qui accède au pouvoir.

L'analyse retient deux observations:

(i) La problématique du rôle que peut jouer l'individu dans un processus historique de changement social est ancienne. Cependant, d'une manière générale, le rôle exceptionnel de l'homme providentiel dans le cours de l'histoire n'est plus considéré comme majeur. Le processus de dynamique sociale est un phénomène endogène qui est le résultat des forces internes en mouvement et où l'intervention exogène de l'homme n'a qu'un impact mineur. Les auteurs se situeraient dans le cadre de l'approche de M. Weber qui estime que l'explication de la dynamique sociale et économique est un phénomène complexe; elle est le fait d'hommes (providentiels), de l'histoire et des institutions; le rôle du leader devient éminent dans le cas où les autres institutions sont faibles.

(ii) Les travaux récents des économistes montrent que les pays en développement connaissent des retournements de croissance et démontrent que cela est lié à d'autres facteurs que les facteurs traditionnels de croissance. Toute une nouvelle école d'Economie du développement², retenant l'apport de l'école néo-institutionnaliste, explique les ruptures de stratégie de croissance par l'évolution du cadre institutionnel et l'impact des stratégies des équipes politiques au pouvoir. Un certain nombre de travaux économétriques ont ainsi, essayé de relier le niveau de croissance et les facteurs de nature institutionnelle³. Bien que ces travaux n'aient pas pu établir, d'une manière formelle, une relation directe et spécifier la relation

² Parmi lesquels les auteurs citent D. Acemoglu, A. Alesina, A. Banerjee, F. Caselli, E. Duflo, A. Finkelstein, E. Glaeser, M. Gordin, B. Graham, C. Jones, L. Katz, M. Kremer, S. Mullainathan, L. Pritchett, X. Sala-i-Martin, S. Stem

³ S. Knack¹, P. Keefer "Institutions and Economic Performance: Cross-country tests using alternative institutional measures" *Economics & Politics* Volume 7 n° 3, November 1995 pages 207-227, D. Acemoglu, S. Johnson, J.A. Robinson, "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation" opus cité 2001.

R.E. Hall, C. I. Jones, "Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?" NBER Working Paper No. 6564 June 1999

E.L. Glaeser, R. La Porta, F. Lopez-de -Silanes, A. Shleifer, "Do Institutions cause growth?" NBER Working papers series June 2004

entre institutions et croissance en termes opérationnels, ils ont fait la démonstration que cette relation existe.

Sur cette base, B.F. Jones et B.A. Olken qui appartiennent à la mouvance des économistes modernes du développement, estiment alors qu'il est possible de se poser la question de savoir si le leader -et la nature du pouvoir qu'il exerce- a un impact sur la croissance, car, après tout, un Chef d'Etat est au moins l'institution exécutive dans un système politique.

Ils ont essayé de constater, en utilisant un modèle formel, s'il existait une relation entre le changement de leadership politique et les changements de rythme de croissance et de voir dans quelle mesure cette relation était suffisamment significative pour affirmer que le leader national (détenteur du pouvoir politique suprême) est une cause directe de la dynamique de croissance.

Ils posent:

$$g_{it} = v_i + \theta I_{it} + \varepsilon_{it},$$

où g_{it} représente la croissance du pays i au temps t , v_i est l'effet pays i , et ε_{it} est un terme normalement distribuée d'erreurs dont la moyenne est 0 la variance est θI_{it} . Le terme I_{it} représente la qualité de chef, qui est fixe tout au long de la vie du chef⁴. Les auteurs retiennent pour leur démonstration de la robustesse des résultats, le test standard de Wald et un test Rank non paramétrique.

La difficulté pour l'estimation de ce type de modèle est que les transitions de leadership ne sont pas toujours le fait du hasard et sont souvent déterminés par des conditions politiques ou économiques sous jacentes. Afin de disposer d'une série de données aléatoires, partant des 1184 observations de changements de leadership dans 130 pays au cours de la période 1945-2000, les deux auteurs n'ont retenu que les situations de changements de *dirigeant* qui n'ont aucun rapport avec une situation politique ou économique en développement qui justifierait le changement de stratégie économique. C'est ainsi qu'ils ont écarté tous les cas de changement qui ne sont pas accidentels (perte d'élection, fin de mandats, démission volontaire, déposition et autres cas généraux). Sur les 105 cas de changement dus à une mort du leader, seuls 57 ont été retenus comme n'ayant aucune relation avec les causes

⁴ Le modèle montrera que la qualité du dirigeant détermine celle de la croissance; la qualité restera constante.

politiques ou économiques sous-jacentes. Ce seraient des cas où les changements de stratégie économique sont donc clairement dus à une cause aléatoire⁵.

CAUSE DE PERTE DE POUVOIR DES LEADERS DE 130 PAYS DE 1945 A 2000

CAUSES NON ALEATOIRES								
PERTE D'ELECTIONS	MANDATS ARRIVES A TERME		RETRAITE VOLONTAIRE		DEPOSES		AUTRES	TOTAL
310	131		178		222		225	
MORT 105								
ASSASSINAT	NATURELLE						ACCIDENTELLE	TOTAL
	MALADIES. CADIAQUES	CANCER	ATTQUES	AUTRES MALADIES	CHIRURGIE	AUTRES		
	29	12	6	6	3	8		
28	65						12	105

Article cité page 845

Les résultats obtenus par le modèle indiquent que, en moyenne, *les chefs d'Etat ont des effets significatifs sur la croissance*. Cependant, le degré d'impact dépend du contexte local car le système institutionnel en place peut amplifier ou amortir l'influence de la décision du leader sur la dynamique de croissance. *C'est ainsi que l'impact sera plus substantiel dans le cas d'une théocratie que dans le cas d'un système démocratique*. Naturellement, l'autocratie et la démocratie expriment des situations variées selon les circonstances historiques des pays. Une théocratie peut être plus ou moins tolérante et inclusive et une démocratie peut se doter d'un leadership fort. Mais d'une manière générale, l'impact du leader sur la croissance économique est nettement plus significative dans un régime théocratique, confirmant la thèse de Weber selon laquelle l'impact du leader sera d'autant plus important que les autres institutions sont faibles. Le modèle suggère ainsi d'une manière significative que les

⁵ Sur les 77 cas étudiés, les cas d'assassinat ont été considérés comme le résultat de situations politiques qui expliqueraient le changement ; de ce fait ils ont été écartés comme n'étant pas le fait du hasard.

effets du leader sont bien plus substantiels dans le cas de régimes où les partis sont faibles que dans le cas contraire.

A titre subsidiaire, la recherche de Jones et Olken fait apparaître que c'est au niveau de la politique monétaire (inflation) que l'effet du leadership est le plus important. L'impact n'est pas évident en matière de dépenses publiques et sur le plan de la politique de l'échange international. Le changement de leadership ne semble pas avoir non plus d'impact sur le changement de la politique de sécurité nationale. L'explication tient probablement au fait que la Banque centrale, dans le cas d'un leadership fort, est soumise d'une manière plus étroite à la décision du leader.

ANNEXE E

LA DEMOCRATIE ILLIBERALE

Présentation d'un essai de F. Zakaria¹

Dans un article intitulé "la montée de la Démocratie Illibérale", F. Zakaria observe un dilemme relevé par le diplomate américain R. Holbrooke à la veille des élections de septembre 1996 en Bosnie et qui se retrouve de plus en plus à travers le monde. Des régimes *démocratiquement élus* ont tendance à ignorer les limites qu'imposent les constitutions à leur pouvoir et privent leurs citoyens de leurs droits élémentaires et de leur liberté. Dans de tels cas historiques, le terme de démocratie ne semble pas approprié; on est dans un cas de démocratie imparfaite.

Or, comme le remarque l'auteur de l'article, de Hérodote à Dahl en passant par J. Schumpeter ou encore S. P. Huntington, la démocratie a toujours désigné *un mode de selection* de gouvernement. Que le gouvernement élu s'avère détestable ne lui enlève en rien son caractère démocratique (p.25).

Le fait que l'on considère des gouvernements démocratiquement élus mais non respectueux de la liberté comme non appropriés s'explique par l'évolution qu'ont connues les démocraties dans les pays occidentaux. Dans ces derniers, la démocratie désigne un système de démocratie *libérale* bâti certes sur des élections libres et équitables **mais qui inclut** d'une manière intégrale le respect de la propriété et de la règle de droit, la séparation des pouvoirs et la protection des libertés de parole, de réunion, de religions. Dans un tel système, le référence n'est pas la *procédure de selection du gouvernement* (les élections) mais *les objectifs de gouvernement* qui doivent être la protection "de la dignité et l'autonomie de l'individu contre la coercition quel'qu'en soit la source: l'Etat, l'Eglise ou la société" (p. 26).

F. Zakaria appelle un tel système une *démocratie libérale constitutionnelle*. *Libérale* parce qu'elle se définit par rapport à la définition que donnent les philosophes grecques au concept de libéral qui met en avant la liberté individuelle. *Constitutionnelle* car le système est assis sur la tradition romaine du respect de la règle de droit (p. 26). Et pour assurer ces droits, le système doit être bâti sur un cadre de "séparation, d'équilibre et de contrôle des pouvoirs ("*checks and balances*")", d'égalité devant la loi, d'impartialité du juge et de séparation de l'Etat et de la religion"(p.37).

¹ Fared Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, *Foreign Affairs* Vol. 76 n° 6, November-December 1997, pp22-43

Par opposition, les systèmes installés dans les pays qui se disent démocratiques parce qu'ils organisent des élections sans que soient institutionnalisées et respectées les libertés individuelles sont des *démocraties illibérales*. Ce type de système tend à se généraliser. De 22%, au début des années 90, les pays qui connaissent ce genre de système représentent 35% des pays en voie de démocratisation en 1997. Peu de ces démocraties approximatives ont évolué vers des démocraties plus mûres, c'est le phénomène inverse qui a eu tendance à se produire. *Ainsi, au lieu de constituer un phénomène transitoire, ce type de système illibéral tend à devenir un système en soi.* Une des causes historiques de cette évolution est la généralisation de *la libre entreprise* à travers le monde devenant ainsi une dimension constitutive de la mondialisation et qui s'est traduit par l'amélioration de la situation économique des pays concernés, l'émergence d'une oligarchie active et la corruption –autant de phénomènes qu'ont connu les pays occidentaux à l'entrée du 20ème siècle.

Ainsi, la démocratie en tant que système de sélection des gouvernements n'entraîne pas nécessairement le libéralisme constitutionnel (p.28). Zakaria cite les pays asiatiques qui sont passés de systèmes autocratiques à des systèmes partiellement démocratiques où les élections ne sont que des procédures de confirmation même si elles ont accordé à leur citoyens une sphère de plus en plus grande de liberté. Mais le résultat n'est pas encourageant. Ainsi le libéralisme constitutionnel a amené à la démocratie, mais la démocratie ne semble pas amener au libéralisme constitutionnel.

Selon l'auteur, la différence entre libéralisme et démocratie tient à l'étendue de l'autorité du gouvernement (p.26). Le libéralisme constitutionnel définit *les limites du pouvoir* alors que la démocratie est une *procédure de remise du pouvoir qui autorise l'accumulation légale* de ce dernier dès lors qu'une majorité accorde sa confiance au gouvernement. Pour cette raison, un certain nombre de personnalités se sont opposés à la démocratie et au pouvoir de la majorité : Tocqueville, J. Madison, F. Von Hayek. F. Zakaria évoque à ce propos Kant qui estimait que "les démocraties sont des régimes tyranniques et les exclut de sa conception d'un régime républicain qui signifie séparation du pouvoir, équilibre des pouvoirs, règle de droit et protection des droits des individus"(p. 30 et 36).

Cette tendance pour un gouvernement démocratiquement élu par une majorité des voix à croire qu'il possède le pouvoir absolu se traduit par un phénomène de centralisation de l'autorité publique. Cela a été le cas dans les pays d'Amérique Latine et les pays asiatiques. La justification à cette tendance à la centralisation tient à l'idée

qu'un gouvernement fort est nécessaire afin d'assurer l'unification du territoire, la cohésion sociale, la lutte contre le tribalisme, les ethnies, les contradictions religieuses. Or historiquement, une centralisation non contrôlée s'oppose à la démocratie libérale. L'histoire de l'Europe en est précisément un exemple vivant.

F. Zakaria relève ainsi deux conclusions :

(i) La démocratie peut revêtir des formes différenciées, la démocratie constitutionnelle (libérale) que connaissent les pays occidentaux n'est qu'une *variante* historique. On peut en conclure qu'il est nécessaire de poursuivre cette étude du phénomène du pouvoir démocratique.

(ii) L'auteur remarque bien que tout au long de l'histoire de l'humanité, "les atteintes à la vie des gens, à leur liberté et leur bonheur ont été le fait du pouvoir absolu des monarchies, des dogmes des religions, des terreurs des dictateurs, de la poigne de fer des totalitarismes"(p 42). Le monde ayant connu une généralisation du phénomène démocratique, ces situations deviennent des anachronismes et par conséquent, il n'y a plus d'alternative respectable à la démocratie. *De ce fait, conclut F. Zakaria, le problème du 21ème siècle sera celui de la gouvernance dans la démocratie.*

ANNEXE F FICHES SUR LE ROLE ET LES MISSIONS DE L'ETAT DANS UN CADRE DE REFORME¹

ETAT ET REFORME

EN POSANT LE PROBLEME DANS CES TERMES, LA COMMISSION

- FAIT UNE APPROCHE EXOGENE,
- RENVOIE A TROIS 'A PRIORI' NON DITS:
 - UNE DEFINITION A PRIORI DE L'ETAT
 - ✓ UNE DEFINITION THEORIQUE DE L'ETAT
 - ✓ LES REFORMES DE L'ETAT SE SUFFISENT A ELLES MEMES

LA DOCTRINE DE L'ETAT DU LEVIATHAN A L'ETAT SOCIAL

Le titre définit l'Etat comme UN LEVIATHAN, une entité existant en soi qui s'impose à la société vivante.

Dans ce cas, dans le cadre historique d'un ensemble social en transition, le leviathan se définit lui même ses missions.

OR

L'Etat est une institution dont la nature et les fonctions/missions/rôle dépendent de l'espace social dans lequel il vit.

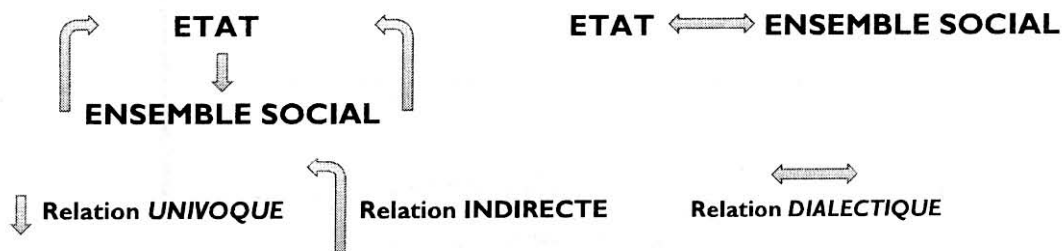
L'Etat est une institution sociale. Ses fonctions sont définies par l'histoire de l'ensemble social auquel il appartient.

¹ H. TEMMAR, Communication devant le "comité de la réforme des structures et des Missions de l'Etat" 2002.

LES PRINCIPES A RETENIR POUR UNE REFORME DE L'ETAT

- IL N'Y A PAS D'ETAT A PRIORI
- L'ETAT N'EST PAS UN LEVIATHAN MAIS UNE INSTITUTION DONT LA NATURE EST DEFINI PAR L'ENSEMBLE SOCIAL DANS LEQUEL IL S'INSCRIT
- LES RAPPORTS ENTRE L'ETAT ET L'ENSEMBLE SOCIAL SONT DE NATURE DIALECTIQUE
- LES REFORMES DE L'ETAT SE TIRENT DE L'OBJECTIF DE CHANGEMENT DE L'ENSEMBLE SOCIAL

LE SCHEMA DES REFORMES POINT DE VUE DOCTRINAL



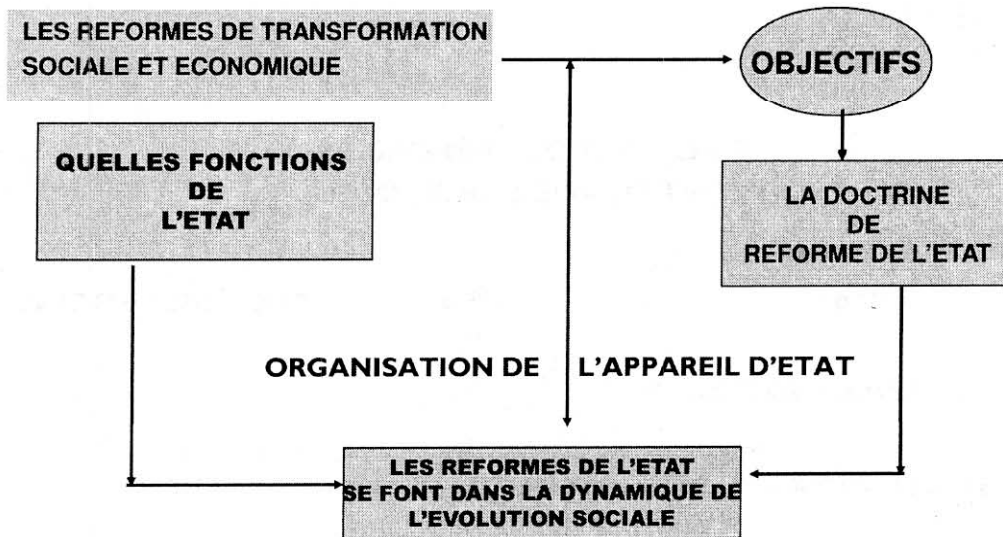
LA REFORME APPELLE UNE APPROCHE DYNAMIQUE QUI IMPLIQUE QUE LA NATURE DE L'ETAT ELLE MEME SE TRANSFORME ET NON PAS SEULEMENT SES FONCTIONS.

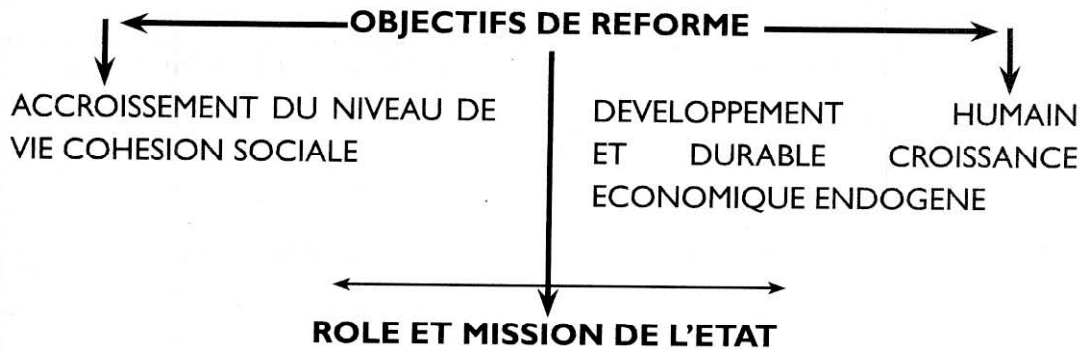
LES TRANSFORMATIONS DE L'ENSEMBLE SOCIAL DEFINISSENT LES FONCTIONS DE L'ETAT.

LA DEMARCHE STRATEGIQUE

L'APPROCHE:

- On définit les objectifs stratégiques de réforme
- On identifie les objectifs de l'Etat dans ce cadre global D'ACTION
- On définit les fonctions de l'Etat





- STABILITE DE LA DYNAMIQUE SOCIALE
- DEVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES
- TRANSFORMATION DU SYSTEME DE FONCTIONNEMENT DE L'ECONOMIE EN PLUS D'EFFICIENCE
- RELANCE DE LA CROISSANCE ECONOMIQUE ET MAINTIEN DE CETTE DERNIERE DANS UN SENTIER DE CROISSANCE ENDOGENE ET DURABLE
- ASSURANCE DE LA SOLIDARITE NATIONALE
- DEVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES

↓ ↓
LES MISSIONS TRADITIONNELLES DE L'ETAT SONT ELARGIES

FONCTIONS DE L'ETAT

ETAT DANS L'OPTIQUE CLASSIQUE	L'ETAT MODERNE
<p>FONCTIONS REGALIENNES: Justice et Sécurité</p>	<p>FONCTIONS REGALIENNES Justice et Sécurité Réglementation + FONCTION DE REGULATION + WELFARE</p>

FONCTIONS DE L'ETAT

L'ETAT MODERNE	L'ETAT DANS UNE SITUATION HISTORIQUE DE TRANSITION
<p>FONCTIONS REGALIENNES + FONCTIONS DE WELFARE + FONCTION DE REGULATION</p>	<p>FONCTIONS REGALIENNES + FONCTIONS DE PLANIFICATION + FONCTIONS DE PROPRIETAIRE + FONCTIONS DE REGULATION + FONCTIONS DE WELFARE</p>

LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DE GESTION PUBLIQUE

REFORME DU DEPLOIEMENT DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE: DEVOLUTION ET RESPONSABILISATION

➤ STRUCTURE D'ORGANISATION DES ADMINISTRATIONS:

- OBJECTIFS
- ORGANIGRAMME
- PROCEDURES

9

➤ METHODES ET INSTRUMENTS DE TRAVAIL

➤ DEVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES

