

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE
MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
**Faculté des Sciences Economiques, de Gestion
et des Sciences Commerciales**

Mémoire de Magister en Sciences de Gestion
Spécialité : Gestion des Ressources Humaines

THEME

Administration et performance
Le cas de l'administration Algérienne.



Présenté par:
KEDEROUCI Sabah

sous la direction du :
Dr. KERZABI Abdelatif

Membres du Jury :

Dr. BENDIABDELLAH Abdessalem Professeur Université de Tlemcen **Président**
Dr. Kerzabi A. Maitre de conférences Université de Tlemcen **Promoteur**
Dr. TaBet Aouel Lachachi W. Maitre de conférences Université de Tlemcen **Examineur**
Dr. Chaib Baghdad Maitre de conférences Université de Tlemcen **Examineur**
Dr. Taouli M. Maitre de conférences Université de Tlemcen **Examineur**

Année Universitaire :
2009-2010.

Remerciements

Mes remerciements vont spécialement à Monsieur Abdelatif Kerzabi mon encadreur, pour ses précieux conseils et orientations.

Je tiens à remercier tout particulièrement Monsieur Ahmed Abdelhafid Saci, ex-secrétaire général de la wilaya de Saida, ainsi que Monsieur Attou Belmokhtar, mon chef de service, pour leur facilitation de m'avoir permis de suivre mes études théoriques dans de très bonnes conditions.

Je suis en particulier reconnaissante envers Monsieur Benoumeur Khelfaoui et mon collègue de travail Monsieur Mohamed Khalfallah, pour leur assistance en matière de style et de correction de ce travail.

Ma reconnaissance s'adresse aussi à mes parents pour leur soutien psychologique et matériel et leurs encouragements, ainsi que mes frères et mes sœurs, je vous dis tous merci, encore mille mercis.

Je saisi cette opportunité pour remercier également mon cher mari Mohammed pour sa patience et son encouragement infini, merci d'être à mes côtés.

Mes remerciements s'adresse aussi à toutes les personnes ayant bien voulu m'aider.

Que tous trouvent dans ces quelques lignes l'expression de ma gratitude.

«Le seul véritable saint protecteur du consommateur n'est certainement pas le bureaucrate, mais la concurrence »¹.

¹George Stigler, cité par Maillard C. (2007), " Le vrai service public, c'est la concurrence! ", 26 aout, www.libertecherie.com/a2773Le_vrai_service_public_c_est_la_concurrence_.html?q=musica.

Chapitre 2 : administration publique et performance..... 51**1. L'approche des choix publics : des défaillances du marché à celles de
L'administration publique54**

1.1 Le mythe de la poursuite de l'intérêt général : *de la main
« Bienfaisante » de l'Etat à la main « rapace » de l'Etat*..... 56

1.2 L'existence d'un marché politique : *un marché imparfait* 58

1.3 Les dysfonctionnements publics : *une nouvelle interprétation* 71

**2. L'approche institutionnelle : l'administration entre les contraintes
Informationnelles et les coûts engendrés 73**

2.1 La théorie de l'agence 74

2.2 La théorie des coûts de transactions 80

2.3 Le renouveau du contrôle des bureaucraties 83

2.4 La théorie des droits de propriété 85

Chapitre 3: la singularité de la performance de l'administration publique 89**1. La supériorité de l'entreprise privée sur l'administration publique 91**

1.1 Eléments explicatifs 91

1.2 L'efficacité du système de contraintes 94

2. L'administration publique s'inspire de l'entreprise privée 96

2.1 Le contexte de l'émergence de la nouvelle gestion publique 97

2.2 La nouvelle gestion publique 99

3. la performance de l'action administrative 107

3.1 Définition de la notion de la performance 108

3.2 Définition de la performance publique 111

<u>Chapitre 4: la performance appliquée au cas de l'administration algérienne</u>	114
1. <u>La structure de l'administration publique en Algérie</u>	116
1.1 L'administration centrale	116
1.2 L'administration locale	122
2. <u>Les dysfonctionnements de l'administration algérienne</u>	130
2.1 La gestion des ressources humaines dans la fonction publique algérienne.....	131
2.2 Le climat des affaires en Algérie.....	140
2.3 L'impératif de réforme : les réformes en Algérie	154
<i>Conclusion générale</i>	160

Introduction générale:

Le contexte actuel marqué par la mondialisation des échanges, l'évolution de plus en plus rapide des technologies de l'information et de la communication, l'acharnement de la concurrence et l'intégration économique, impose des défis majeurs sur les Etats qui doivent être en harmonie avec l'ensemble de ces mutations.

Dans cet environnement contraignant et face à ces défis concurrentiels et technologiques, les pays sont appelés à s'adapter au nouveau contexte et à améliorer la performance du secteur public et son efficacité. Ils sont incités à être performants, les administrations sont, par conséquent, directement impliquées dans la constitution d'un Etat compétitif et performant dans cette l'ère de performance.

Ainsi, au cours des deux dernières décennies les autorités publiques s'engagent sans ambiguïté dans une logique moderne de recherche de la performance notamment la performance de leur appareil administratif qui a revêtu une importance toute particulière, à cause de la pression des restrictions budgétaires et la limite des ressources de l'Etat.

Les enjeux sont d'importance car l'administration n'est pas un simple instrument à la portée des gouvernements pour la mise en œuvre des politiques publiques, mais elle doit aussi et surtout mieux répondre aux exigences des citoyens ainsi qu'aux attentes de ses propres agents.

Le citoyen qui est, à la fois et selon les cas, un usager, un contribuable, un bénéficiaire et un électeur, est maintenant plus conscient et exigeant. Il réclame autant que citoyen-contribuable une plus grande maîtrise budgétaire et il demande autant que citoyen-usager des prestations de bonne qualité².

Quant aux agents des administrations, ils demandent eux aussi une gestion performante de leur carrière, une rémunération motivante et plus de considération et implication dans le processus de gestion.

² Kruger F. (2002), la gestion des ressources humaines publiques à l'heure de la performance, observatoire de la dépense publique, institut de l'entreprise, p11-14.

Or, les administrations publiques à travers le monde entier ont été sévèrement critiquées, elles sont jugées inefficaces, coûteuses, non innovantes et pèsent lourd dans l'économie.

Ainsi, face à ces difficultés budgétaires confrontées par les Etats et la crise de légitimité qui a secoué l'administration, de nombreux pays, notamment les pays occidentaux, ont lancé des réformes audacieuses de longue haleine afin de moderniser leur appareil administratif, rationaliser la gestion publique et maîtriser les dépenses publiques ; en un mot améliorer la performance publique. En effet, c'est un mouvement de réforme universel.

L'administration algérienne connaît aussi la même situation critique et d'une façon plus accrue vu le contexte particulier de l'Etat algérien, qui est un pays sous développé, à rente pétrolière et ex-colonisé. Les défis sont donc grands et les enjeux sont immenses.

Il faudrait être aveugle pour nier que les administrations publiques algériennes, dans la majorité des cas, sont des administrations empêtrées dans des hiérarchies stériles et des structures organisationnelles inadaptées, rigides et bureaucratiques sans compter les phénomènes de corruption, de clientélisme, d'influence politique et de gaspillage.

Autant qu'administrateur dans une administration publique : le secrétariat général de la wilaya de Saida, nous sommes directement confrontés à ces questions majeures. Nous vivons la démotivation des fonctionnaires qui ne bénéficient d'aucune formation et ils sont en comparaison permanente entre leurs revenus et ceux des salariés du secteur privé. Nous touchons aussi l'insatisfaction des citoyens et leur mécontentement sur la qualité des services rendus, la manière de servir et les délais requis. En un mot, les usagers du service public se plaignent toujours, ils souffrent de l'excès des procédures et leur rigidité, de la bureaucratie de l'administration algérienne.

A l'instar des autres pays et depuis deux décennies, l'Algérie s'est engagée dans un vaste chantier de réformes économiques, politiques et institutionnelles majeures afin de réformer les structures de l'Etat et de redéfinir leurs missions.

Mais, depuis 1989 jusqu'à nos jours, l'administration algérienne est encore jugée inefficace, excessivement bureaucratique et rigide, les fonctionnaires sont toujours démotivés et les citoyens sont insatisfaits, le constat n'est pas changé malgré les réformes engagées; le domaine de l'administration publique est, plus que tout autre, celui dans lequel la réforme de l'Etat semble bloqué, pourtant une telle réforme conditionne la plupart des autres, et ses enjeux sont immenses.

La problématique serait donc la suivante: les administrations publiques dans la plupart des pays sont jugées inefficaces, ainsi face à cette inefficacité que des réformes majeures sont lancées afin de rationaliser la gestion publique, une rationalisation tournée vers la performance, donc la question qui se pose est la suivante : pourquoi les administrations publiques sont inefficaces ? Comment pouvons-nous expliquer ces dysfonctionnements enregistrés ? Quelles sont les causes de cette inefficacité ?

Nous allons répondre à cette problématique à travers les hypothèses suivantes :

- Les administrations publiques sont inefficaces parce que les responsables politiques et administratifs recherchent leurs propres intérêts au détriment de l'intérêt général.
- Les administrations publiques sont inefficaces parce que la relation informationnelle entre les politiciens et les bureaucrates est asymétrique.
- Les administrations publiques sont inefficaces parce que les contraintes de son environnement sont faibles, inefficaces et non rigoureuses comme celles exerçantes sur les entreprises privées.

Pour répondre à cette problématique, nous avons structuré notre réflexion en quatre chapitres à savoir :

Chapitre premier : ***La justification de l'intervention de l'administration publique*** dont nous avons abordé les fondements théoriques qui justifient et légitiment l'intervention des administrations publiques. Nous distinguons trois types de justification : la justification traditionnelle qui légitime l'intervention régalienne de l'administration ; la justification économique qui légitime l'intervention de l'administration autant que productrice de services collectifs, et enfin la justification juridique qui légitime l'intervention de l'administration autant que garante de l'intérêt général.

Chapitre second : *administration publique et performance*. Ce chapitre nous permet de présenter deux approches principales qui expliquent l'inefficacité des administrations publiques. Nous aborderons en premier lieu l'approche économique des choix publics qui remet en cause l'hypothèse de la bienveillance des dirigeants de l'Etat. En second lieu, nous aborderons l'approche économique institutionnelle qui met en relief les asymétries informationnelles existantes entre les politiciens et les bureaucrates et les comportements opportunistes engendrés.

Chapitre troisième : *la singularité de la performance de l'administration publique* nous y montrerons les causes de la supériorité de l'entreprise privée sur l'administration publique, tout en clarifiant la singularité de la performance publique. Cette supériorité s'explique principalement par l'efficacité des contraintes exerçantes sur la sphère privée. Nous montrerons aussi que la mouvance réformatrice "la nouvelle gestion publique" s'inspire largement des méthodes managériales du secteur privé tout en mettant en relief ses limites.

Chapitre quatrième : *la performance appliquée au cas de l'administration algérienne*, réservé aux dysfonctionnements de l'administration algérienne notamment ceux relatifs à la gestion des ressources humaines et à l'attractivité du monde des affaires en Algérie, puis nous aborderons les réformes engagées pour moderniser l'administration publique algérienne et les contraintes de mise en œuvre.

Le traitement de ce sujet requière une approche multidisciplinaire, qui fait appel, en plus de l'économie, au droit et aux sciences de gestion, et afin de vérifier les hypothèses avancées, nous avons adopté une approche descriptive qui nous a permis de fournir les éléments descriptifs et explicatifs nécessaires à notre problématique, tout en s'appuyant sur des théories qui serviront de principe directeur pour la collecte des observations et de référent pour leur interprétation.

L'objectif escompté à travers ce travail est de comprendre les causes d'inefficacité des administrations publiques en général et l'administration algérienne en particulier.

Chapitre premier
La justification de l'intervention de
l'administration publique

Introduction :

Dans notre vie quotidienne, nous recourons souvent à l'administration publique pour satisfaire certains de nos besoins élémentaires. Nous recourons à l'administration pour avoir un extrait de naissance, une résidence, un passeport, un permis de conduire ou de construire..., etc.

Nous recourons ainsi à l'administration pour instruire nos enfants, préserver leur santé, se débarrasser de nos ordures, avoir des routes et des ponts, protéger nos biens et se protéger,...et assez de services essentiels.

Mais, ces services rendus ne sont pas à la hauteur de nos espérances, nous sommes mal servis ; en un mot, nous sommes insatisfaits. Cette inefficacité de l'administration nous conduit à s'interroger sur la légitimité de son intervention : est-ce-que l'intervention de l'administration est nécessaire ? Ces services ne peuvent pas être assumés par le secteur privé qui met la satisfaction du client au centre de ses objectifs et préoccupations ?

Notre objectif à travers ce chapitre est de comprendre les fondements théoriques qui justifient et légitiment l'intervention de l'administration. Nous allons aborder dans le premier point la justification traditionnelle qui légitime l'intervention de l'administration par les missions régaliennes qu'elle assume, nous expliquons en second point la justification économique qui justifie l'intervention de l'administration autant que productrice de services collectifs. Et en dernier point, nous abordons la justification juridique qui légitime l'intervention de l'administration autant que garante de l'intérêt général.

1. La justification traditionnelle : l'administration régalienn

Contrairement à la période qui a suivi la première guerre mondiale, la crise des années 1930, la seconde guerre mondiale et la révolution keynésienne, et qui a connu une extension importante du secteur public du fait de l'élargissement de l'action économique de l'Etat, et par conséquent un accroissement massif des dépenses publiques, celles-ci ont atteint aujourd'hui 40 à 50% dans la toute grande majorité des pays³, les activités de l'Etat, au XIXème siècle en particulier, étaient limitées aux domaines bien précis, elles ont été limitées à assumer des missions dites régaliennes.

En d'autres termes, nous pouvons dire qu'à cette époque, il n'y avait plus d'autres services assurés par l'Etat que les services régaliens, tout est laissé aux mécanismes naturels du marché, c'est à dire il n'y avait plus un service dit public, comme le confirme Roland Drago lorsqu'il dit⁴ : « si l'on ouvre un dictionnaire au XIXème siècle, à aucun moment le mot de "service public" n'apparaît » ; mais qu'est-ce- que nous entendons par une mission régalienn ?

1.1 Définition des missions régaliennes :

Les missions régaliennes sont généralement des tâches liées au secteur de la sécurité pris dans un sens large, c'est à dire elles sont de l'ordre de la police au sens large tout en visant le maintien de l'ordre public et la paix sociale, comme définies par Hachimi Sanni Yaya⁵ : « les fonctions régaliennes de l'Etat à l'origine consistait essentiellement, via son pouvoir institutionnalisé, à réprimer les instincts primaires des Hommes et à rassembler, pour reprendre les termes de Platon, cet "agrégat de volontés disparates" afin de garantir la paix et la cohésion sociales ».

³ Weber L. (1997), l'Etat acteur économique : analyse économique du rôle de l'Etat, ECONOMICA, 3^{ème} édition, p182.

⁴ Drago R. (1996), " l'apparition de la notion de service public dans la conception libérale du droit au 19^{ème}", université de Paris 2-Assas, mai, p2.

⁵ Hachimi S. Y. (2005), " les partenariats privé -public comme nouvelle forme de gouvernance et alternative au dirigisme étatique : encrages théoriques et influences conceptuelles ", la revue de l'innovation dans le secteur public, volume 10(3), p 2.

Afin d'atteindre les objectifs cités dans cette définition, les administrations publiques à travers le monde entier interviennent dans la société afin d'assumer ces missions qui sont au nombre de quatre⁶ :

- 1) Assurer la sécurité extérieure par la diplomatie (prévention) et l'armée (en cas de conflit),
- 2) Assurer la sécurité publique intérieure avec, notamment, l'institution policière,
- 3) Trancher les différends et interpréter le droit par la justice,
- 4) Emettre de la monnaie, notamment par le biais d'une banque centrale de l'Etat,

En se limitant à l'exercice de ces fonctions, l'Etat est dit gendarme, régalien ou encore minimal, et l'administration, selon cette justification traditionnelle, représente l'image de puissance, voire de souveraineté : *« revenons sur la conception traditionnelle, la puissance étatique, ou du moins celle du souverain. Elle représentait un mythe sur lequel s'appuyait l'Etat pour garantir sa légitimité. Son image ne se voyait qu'à travers l'ordre et l'autorité »*⁷.

Il faut signaler dans ce cadre, que l'exercice régulier et permanent de ces missions importantes et souveraines nécessite le recrutement des agents permanents appartenant à un statut particulier, ce dernier est appelé *“le statut de la fonction publique”*, comme le confirment Elie Cohen et Claude Henry⁸ : *« le statut de la fonction publique est inséparable de l'exercice d'une mission régaliennne car il est une garantie de neutralité, d'impartialité, d'exercice d'une mission d'intérêt général »*.

Suite à cette analyse, pouvons-nous dire que ces missions peuvent être assumées par le secteur privé ?

1.2 **Missions exclusives de l'Etat :**

Etant donné que l'Etat dispose, comme dit Max Weber, du *« monopole de l'usage légitime de la force physique »* et que les missions régaliennes nécessitent souvent

⁶ Wikipédia, l'encyclopédie libre.

⁷ MOUDJED M. (2002-2003), le concept de service public à la française, maîtrise de sciences économiques et de gestion, université lumière LYON II, p18.

⁸ Cohen E. et Claude H. (1997), service public-secteur public, le conseil d'analyse économique, p21.

l'exercice de la force afin d'assumer la sécurité et la souveraineté du pays, la protection des personnes et de leurs biens, les tâches régaliennes font partie du domaine exclusif de l'Etat, d'ailleurs elles sont appelées les missions de souveraineté.

Suite à ce raisonnement, les missions régaliennes ne peuvent être laissées au marché ou faire l'objet d'aucune délégation, d'ailleurs les économistes les plus libéraux, comme nous le verrons par la suite, voient que le rôle de l'Etat devrait se cantonner à des fonctions strictement régaliennes.

Dans ce cadre, *Marcel Boiteux*⁹ voit que même si le service de sécurité peut être assumé par des privés dans la mesure où des ministres et certains riches peuvent recourir à l'initiative privée pour se protéger (des gardes du corps) et protéger leurs biens, mais ce service rendu reste minimum, trop coûteux et trop inégalitaire, et il ne peut plus substituer un service public fourni aux pauvres comme aux riches (la gendarmerie nationale, la police urbaine). Selon lui, la fonction de sécurité relève de la catégorie économique des monopoles naturels, du fait de son rendement croissant.

En assumant la gestion de ces missions, l'Etat crée des administrations centrales appelées ministères afin de veiller sur leur bon fonctionnement.

A titre d'exemple, ces ministères souverains sont au nombre de cinq en Algérie :

- 1) Le ministère de défense qui assure la sécurité extérieure du pays,
- 2) Le ministère des affaires étrangères qui prend en charge la diplomatie,
- 3) Le ministère de l'intérieur et des collectivités locales qui assure la sécurité publique intérieure à travers ;
 - La direction générale de la sûreté nationale (la police),
 - La direction générale de la protection civile,
 - La direction générale de la garde communale,
- 4) Le ministère de la justice,
- 5) Le ministère des finances,

⁹ Boiteux M. (2001), "Etat et Services Publics", revue de l'institut d'économie publique, n°8/2, p165.

Ces ministères ont aussi des ramifications au niveau régional et local afin d'assumer les mêmes missions à ces niveaux.

En se basant sur cette justification traditionnelle, les missions régaliennes justifient l'intervention des administrations publiques, et cette justification était et demeure toujours valable à nos jours pour légitimer l'intervention de l'Etat, mais cette fonction de puissance régalienne devient inopérante dans la mesure où l'administration publique prend en charge d'autres activités qui ne rentrent absolument pas dans le champ des attributs régaliens, quelles justifications proposent d'autres analyses notamment l'analyse économique en faveur de l'intervention des administrations publiques ?

1. La justification économique : l'administration productrice de biens collectifs

De la justification traditionnelle de l'intervention régalienne des administrations publiques à la justification économique qui confie ainsi à l'Etat certaines missions. Mais celle-ci diffère d'un économiste à un autre, certains appellent à un rôle minimal de l'Etat tandis que d'autres légitiment un domaine très vaste de son intervention.

D'après les économistes néoclassiques notamment Marshall, Walras et Pareto, le marché est le meilleur mécanisme d'allocation des ressources et l'Etat n'a qu'un rôle limité.

Mais, notons dans ce cadre, que même Adam Smith qui est considéré comme l'un des fondateurs de la conception de « *l'Etat minimal* », voit que la satisfaction de certains besoins ne peut être laissée à l'initiative individuelle et que l'Etat doit intervenir pour satisfaire ces besoins. Il vise essentiellement la construction d'infrastructures et d'ouvrages publics, donc, selon Adam Smith, l'Etat a un rôle, minimal, certes, mais indispensable¹⁰.

Suite à ce raisonnement, les économistes du bien-être vont approfondir cette analyse et préciser les cas dans lesquels un marché de concurrence pure et parfaite ne permet pas une allocation optimale des ressources. Arthur Pigou, auteur d'un ouvrage

¹⁰ Bailly P. (2002), le rôle des pouvoirs publics en matière de consommations collectives à partir des analyses d'Adam Smith, p6.

fondamental intitulé « the Economics of walfare » (l'économie du bien être) en 1920¹¹, analyse les imperfections du marché et légitime l'intervention publique dans l'économie.

Notre point de départ est alors l'économie publique qui justifie une intervention publique dès la présence de ce que les économistes appellent les défaillances de marché (market failures), qui nécessitent une action correctrice de la part de l'Etat.

En effet, laisser faire uniquement, dans certains cas, l'économie de marché qui est régie par « *une main invisible* », ne produit pas nécessairement une allocation optimale des ressources, car elle présente des défaillances : biens collectifs, externalités, présence d'économie d'échelle, concurrence imparfaite, asymétrie d'information, qui sont des arguments centraux mis en avant par l'économie du bien-être pour justifier l'intervention de l'Etat.

En comblant ces lacunes, l'Etat utilise différents moyens, par exemple, il recourt à la réglementation, à la fiscalité ou au marché des droits à polluer pour internaliser les externalités, il confie aussi, dans certains cas, la production à une seule entreprise en la subventionnant, c'est ce qu'on appelle « *le monopole naturel* », mais avec l'existence de certains biens dits collectifs, l'Etat met en place des administrations publiques qui prennent en charge la production de ces biens à l'ensemble des citoyens tout en constituant un service public non marchand indispensable à la société.

Pour bien comprendre cette situation dite imperfection du marché, nous allons tout d'abord définir les biens collectifs puis présenter les motifs qui justifient l'intervention de L'Etat, ensuite nous examinons la possibilité d'offrir ces biens par le secteur privé. Enfin nous exposons la réglementation des biens collectifs en services publics.

2.2 Biens collectifs et administrations publiques :

« *L'Etat aujourd'hui fait deux choses : il organise, avec les moyens de l'administration, des services collectifs rendus à la population (l'enseignement, la police,*

¹¹ ABECASSIS P., BATIFOULIER P., ZEGHNI S. (1996), le rôle de l'Etat dans la vie économique et sociale, Ellipses, p50.

la justice, les équipements publics ...) ; il intervient au moyen de subventions, dans des buts sociaux, économiques, éducatifs et culturels »¹².

A la lumière de cette citation, nous voyons que les administrations publiques sont créées afin de fournir des prestations indispensables à la vie quotidienne de la population. Ces prestations sont qualifiées en économie publique par « **biens collectifs** » en justifiant la nécessité d'une intervention publique pour combler cette lacune de marché.

Mais qu'est ce que nous entendons par le concept de « **biens collectifs** » ? Et pourquoi l'Etat a confié leur production à des administrations publiques ?

2.2.1 une analyse théorique :

Avant d'exposer la définition de biens collectifs, nous apportons tout d'abord une précision sur les termes utilisés.

2.1.1.1 Une précision terminologique :

Nous avons remarqué à travers notre lecture que différents termes sont utilisés pour désigner cette catégorie de défaillances du marché : biens publics, biens collectifs et services collectifs, et afin d'éviter toute confusion éventuelle, nous employons dans ce modeste travail le terme « **services collectifs** » et ceci pour les trois raisons suivantes tout en réservant le terme de « **biens collectifs** » pour les analyses théoriques seulement :

- a) La nature « **collective** » d'un bien est un défaut de marché¹³, et ce n'est pas la nature publique, mais les biens collectifs sont qualifiés souvent de biens publics parce que généralement ils sont produits directement par l'Etat, « *cette intervention*

¹² Bernard A. (2000), La nouvelle gestion publique, librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, p9.

¹³ Aloy E. et Lévêque F. (1997), "la définition, les outils d'évaluation et de financement du service public en situation de concurrence ouverte", CERNA : centre d'économie industrielle, école nationale supérieure des Mines de Paris, p4.

de la main visible de l'Etat pour pallier à la main invisible des marchés a souvent conduit à l'utilisation de l'expression "biens publics" »¹⁴.

- b) L'utilisation du terme « **bien public** » suppose la présence de la puissance publique entant qu'un producteur ou propriétaire du bien, or nous verrons par la suite que certains biens collectifs peuvent être financés et produits par le secteur privé, donc le terme « *collectif* », comme dit Lévêque, présente l'avantage d'être neutre¹⁵.
- c) Nous utilisons aussi le terme « *service* » que de « *bien* », car ce qui nous intéresse ce sont les prestations offertes et les services procurés et ce n'est pas le bien lui même. Par exemple : le bien « autoroute » n'est que le support du service « se déplacer »¹⁶.

Après la présentation de cette clarification, nous revenons à la définition de biens collectifs.

2.1.1.2 Définition de biens collectifs:

Tout d'abord, il faut souligner que le concept de bien collectif est un concept confus et évolutif qui ne dispose pas d'une définition unanime et stable, comme certains auteurs affirment : « *l'existence même de "biens publics" ainsi que sa définition théoriques et ses implications en terme de politique économique ne font pas l'unanimité parmi les économistes, notamment pour les économistes du courant néo-institutionnel. La nature publique des biens relève-t-elle d'une caractéristique intrinsèque ou résulte -t-elle de choix délibérés effectués par les agents économiques ?* »¹⁷ ; Nous essayons par la suite d'expliquer cette confusion et de montrer l'évolution de ce concept.

¹⁴ Déprés C., Grolleau G. et Mzoughi N. (2005), "fourniture non publique de biens publics : diversité des arrangements", CESAER : Centre d'Economie et Sociologie appliquées à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux, 4, p5.

¹⁵ Aloy E. et Lévêque F., op.cit, p4.

¹⁶ Weber L., op.cit, p44.

¹⁷ Déprés C., Grolleau G. et Mzoughi N., op.cit, p4.

Dans un premier temps, la définition référence de biens collectifs était celle proposée par Samuelson en 1954, dans son article intitulé « the pure theory of public expenditure » dont il a affirmé¹⁸ : « *I explicitly assume two categories of goods : ordinary private consumption goods(...) which can be parcelled out among different individuals(...)and collective consumption goods(...) which all enjoy in common in the sense that such a good leads to no subtraction from any other individual's consumption of that good* ».

Nous observons d'abord que l'expression utilisée par Samuelson est « *collective consumption goods* » que nous pouvons la traduire en français par « *biens de consommations collectives* », donc, selon Paul Samuelson (1954), un bien collectif répond aux deux critères suivants :

- **Un critère de non-rivalité** : un bien est dit non rival ou indivisible si la consommation de ce bien par une personne n'empêche pas la consommation simultanée de ce même bien par d'autres personnes, exemple : l'éclairage public.

Mais si plusieurs personnes peuvent utiliser simultanément la quantité totale offerte de ce bien sans coût supplémentaire c'est-à-dire le coût totale ne varie pas avec le nombre de bénéficiaires, la qualité du service rendu diminue (encombrement)¹⁹.

- **Un critère de non-exclusion** : un bien est dit non exclusif s'il est impossible de priver qui ce soit de son utilisation, même s'il ne contribue pas au son financement, c'est à dire dès que le bien est produit, il est à la disposition de tous sans discrimination.

L'existence de ce critère revient à des causes techniques et économiques²⁰ :

- ✓ Techniquement on ne peut priver personne de bénéficier de l'éclairage public, mais avec le progrès technologique et informatique cela est possible dans certains cas (la télévision avec l'invention des décodeurs).

¹⁸Samuelson P.A. (1954), "the pure theory of public expenditure ", the Review of Economics and Statistics, Vol 36, NO.4, November, p387.

¹⁹ R.le. Duff, J-C Papillon (1998), gestion publique, Vuibert, p28.

²⁰ Weber L., op.cit, p45.

- ✓ Economiquement, l'exclusion sera trop coûteuse même s'il est techniquement possible, comme dans les cas suivant²¹ :
- a) Le coût sera élevé en temps plus qu'en argent : certains grands ports, la circulation payante à Singapour,
 - b) Le coût direct de l'exclusion n'est pas très élevé, mais la sous utilisation du bien collectif engendre des pertes très importantes subies par la collectivité, exemple : les autoroutes urbaines sont elles rarement payantes alors que techniquement, ce serait possible mais cela crée des accidents et pertes de temps,
 - c) Le coût d'exclusion serait si élevé que la demande serait alors trop faible pour financer le projet collectif, l'Etat doit donc intervenir dans certaines productions : les infrastructures surtout.

De ce qui précède, nous déduisons que même si l'exclusion est techniquement et économiquement envisageable, elle peut être déconseillée du point de vue de l'allocation optimale des ressources²².

Mais, la nouvelle économie institutionnelle initiée par Coase a largement critiqué cette approche Samuelsienne en contestant la nature même des biens et la légitimité de l'intervention publique tout en recherchant d'atteindre l'efficacité économique.

Les auteurs de l'article : « *fourniture non publique de biens publics : diversité des arrangements* » analysent l'apport du courant néo-institutionnel et avancent les trois résultats suivants²³ :

1- le caractère "*collectif*" des biens, selon Les économistes néo-institutionnelles, ne relève pas d'une caractéristique inhérente au bien mais plutôt d'un caractère construit, comme ces auteurs expliquent : « *ce caractère construit peut être décliné en considérant trois phases : le mode d'accès et de consommation...le mode de financement...et le mode de production...* » ; en d'autres termes, ils définissent le concept de bien en référence à son mode de financement, de production et d'accès, ce qui fait apparaître son caractère construit.

²¹ R.le. Duff, J-C Papillon, op. cit, p29-30.

²² Weber L., op.cit, p45.

²³ Déprés C., Grolleau G. et Mzoughi N., op.cit, p4.

Dans le même sens, François Lévêque affirme²⁴ : *« la décision de faire, ou faire faire, n'est liée au caractère non-excludable du bien. Le choix entre un service ministériel, un établissement public à caractère administratif ou industriel, une concession de service public à une entreprise privée relève de considérations organisationnelles et politiques, et non d'une caractéristiques intrinsèque des services à produire »*

- 2- La vérification de la nature de chaque mode, c'est à dire s'il est public ou privé, permet de justifier la catégorisation d'un bien, mais la qualification se fait souvent sur la prédominance du caractère public en ne retenant qu'un seul de ces critères, cependant chaque critère n'est pas purement public ou purement privé, comme les mêmes auteurs affirment : *« chacune des dimensions identifiées correspond souvent à un niveau intermédiaire ou hybride, incluant généralement une proportion d'éléments privés et publics »*.
- 3- Ce caractère construit, selon toujours les économistes néo-institutionnelles, n'est pas stable mais plutôt il est évolutif : *« ce caractère construit peut se modifier au cours du temps, notamment en fonction des coûts de transactions relatifs à l'excluabilité ou à la rivalité et des autres valeurs interférant dans le choix de l'arrangement institutionnel »*, cela veut dire que certains biens collectifs peuvent changer de nature et devenir privé comme nous allons voir par la suite l'exemple du phare étudié par Coase.

2.2.2 L'échec de la main invisible et la nécessité d'une intervention publique :

Les deux critères utilisées pour définir les services collectifs sont les sources d'inefficacité du marché, la non exclusivité renvoie au problème de l'absence d'incitation à produire liée au comportement de passager clandestin et la non rivalité renvoie au problème du rationnement sous optimal des consommateurs en présence de coût de congestion nul²⁵.

²⁴ Aloy E. et Lévêque F., op.cit, p7.

²⁵ Ibid, p5.

2.2.2.1 **Problème d'incitation à produire et le comportement du passager clandestin :**

La définition abordée antérieurement du critère de non exclusion, qui désigne l'impossibilité d'écarter quelconque de l'utilisation d'un bien même ceux qui ne contribuent pas à son financement, pose un problème de l'absence d'incitation des entrepreneurs à le produire.

Par leur comportement rationnel, les agents économiques ne trouveraient aucun intérêt à produire des biens dont la société a besoin, car ils n'ont aucun moyen ni pour obliger les consommateurs à les dédommager ni pour empêcher ceux qui ne contribuent pas au financement du bien de l'utiliser, cela veut dire que le recourt au marché pour produire ces biens collectifs va conduire soit à une non production soit à une production en quantité insuffisante.

D'ailleurs Adam Smith lui-même évoque ce problème : *« c'est de devoir d'ériger et d'entretenir certains ouvrages publics et certaines institutions que l'intérêt d'un particulier ou de quelques particuliers ne pourrait jamais les porter à ériger ou à entretenir, parce que jamais le profit n'en rembourserait la dépense à un particulier »*²⁶.

La cause de cette imperfection du marché réside dans le comportement de passager clandestin ou de free rider dans la terminologie de Mancur Olson ; cherchant à maximiser leur bien être, les agents économiques, producteurs et consommateurs, vont adopter ce comportement de passager clandestin.

Pour les producteurs, dès que la production n'est plus rentable et profitable, ils vont attendre que d'autres prennent l'initiative de la production du bien, pour pouvoir ensuite en bénéficier, sans supporter aucun coût.

Pour les consommateurs, dès qu'il est possible de tirer des bénéfices d'un bien donné en contribuant à son financement ou non, chaque consommateur se comporte en

²⁶ Bailly P., op.cit, p3.

passager clandestin en choisissant bien sûr de ne pas participer à son financement comme il est représenté dans le tableau suivant :

Tableau n°1 : passager clandestin et dilemme du prisonnier.

		Agent B	
		Contribue	Ne contribue pas
Agent A	Contribue	(4 / 4)	(-1 / 5)
	Ne contribue pas	(5 / -1)	(0 / 0)

Source : Aloy E. et Lévêque F., op.cit, p6.

Les données du jeu :

- ✓ le coût de ce bien : 6.
- ✓ Le gain apporté : 5 (le joueur est contributeur ou non contributeur)
- ✓ Chaque joueur doit décider s'il contribuer ou non sans connaître la décision de l'autre joueur.

Les situations possibles :

- 1) Les deux joueurs contribuent alors chacun bénéficie d'un gain net de 4, [$2 \times 5(\text{gain}) - 6(\text{le coût}) = 4(\text{gain net})$].
- 2) Les deux joueurs ne contribuent pas, leur bénéfice est nul.
- 3) L'un des deux joueurs participe et l'autre ne participe pas, alors le participant supporte une perte net de 1, [$5(\text{le gain}) - 6(\text{le coût}) = -1$] et l'autre joueur bénéficie d'un gain net de 5 sans avoir rien dépensé.

Se comportant en passager clandestin, les deux joueurs cherchent à maximiser leur propre intérêt, ils choisissent alors de ne pas contribuer, donc la main invisible est mise en échec.

La matrice dans le tableau ci-dessus est appelée une matrice de dilemme du prisonnier ou chaque joueur dans l'impossibilité de coopérer avec l'autre est incité à choisir la situation qui lui rapporte le plus quel que soit le choix de l'autre, ce qui conduit à une situation sous-optimale au sens de Pareto.

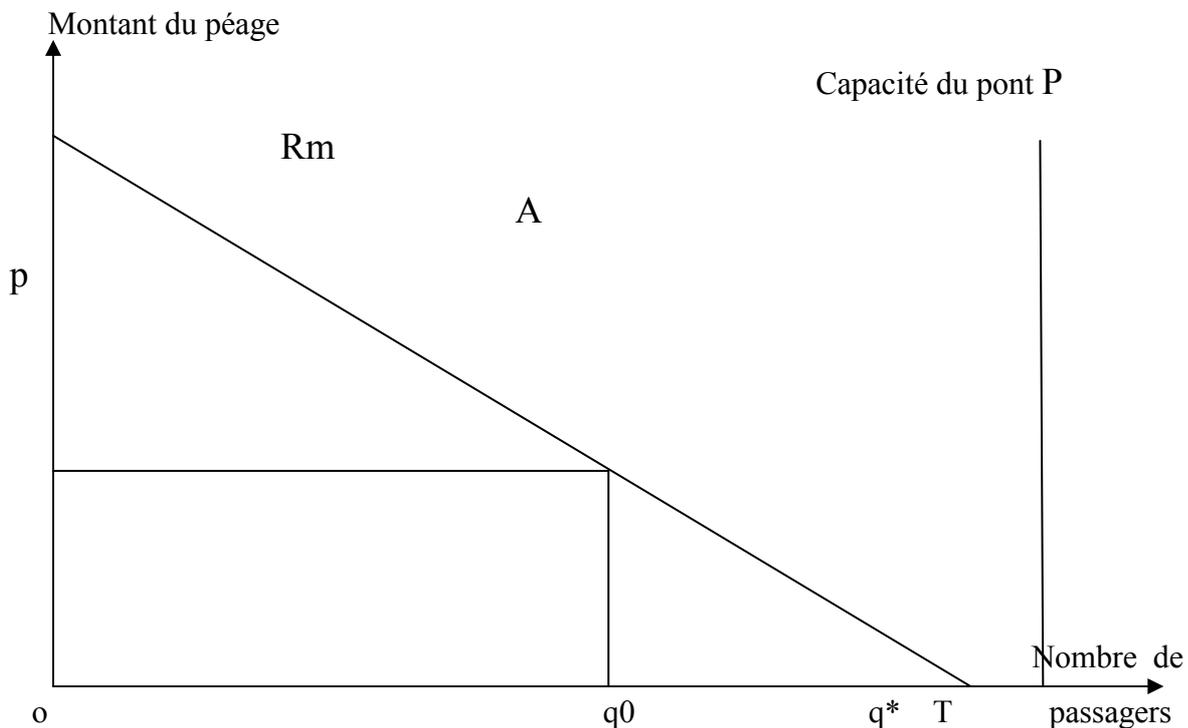
2.2.2.2 Le rationnement sous optimal :

Nous avons vu que la propriété de non-rivalité suppose la consommation simultanée d'un bien par plusieurs personnes, sans que cela entraîne une moindre diminution de la quantité disponible pour les autres (le phare, la défense nationale, les programmes de télévision).

Ce critère de non-rivalité a une conséquence économique très importante : le coût marginal pour servir un utilisateur supplémentaire est nul, c'est à dire toute personne peut bénéficier de ce bien sans coût de production supplémentaire, ce qui est à l'origine d'une autre défaillance du marché en présence d'un bien collectif : le rationnement sous optimal.

Nous allons expliquer cette défaillance à partir de l'exemple du péage d'un pont :

Schémas n°1 : le péage d'un pont.



Source : Ibid, p 10.

Les données :

- l'entreprise (x) de travaux publics va construire un pont au dessus de la rivière qui permet d'éviter un long détour,

- la courbe R_m est la fonction de demande pour la traversée du pont et elle est égale à la recette moyenne du producteur, elle indique aussi l'utilité de ce bien pour ces utilisateurs potentiels et les sommes qu'ils sont disposés à payer,
- le coût marginal pour servir un passager supplémentaire est nul : les travaux d'entretien ne varient pas avec le nombre d'utilisateurs et la capacité d'ouvrage d'art est supérieure au nombre de clients potentiels ($T q^*$),
- p : le péage que doit fixer l'entreprise pour juste couvrir ses coûts d'investissements et de maintenance,
- q_0 : le nombre de traversées.

Les solutions possibles :

1) En fixant un péage :

- les recettes du producteur s'élèvent à l'aire oq_0Ap ,
- le surplus social se réduit au surplus consommateur, soit l'aire Pap ; du point de vue de l'intérêt général, cette situation est sous optimale car le surplus est inférieur au surplus dégagé en l'absence de péage.

2) En l'absence d'un péage :

- le surplus est plus grand de la valeur de l'aire du triangle $q_0q^*.A$,
- le surplus producteur est négatif (moins l'aire oq_0Ap) car aucune recette de péage n'est perçue,
- le surplus consommateur est quant à lui égal à la totalité de la surface du triangle oq^*P ,
- le surplus total = $oq^*P - oq_0Ap$.

Donc, la fixation d'un péage par l'entrepreneur qui a produit ce bien non-rival conduit à un rationnement sous optimal des consommateurs ; et en l'absence d'un péage, l'entrepreneur est déficitaire et le pont sera sous- utilisé et entraînera une réduction de bien être.

Face à cette situation sous optimale et dès que le rationnement par le prix n'est pas justifié du point de vue des conditions d'allocation optimale, l'économie publique

recommande que les biens non rivaux soient financés par la puissance publique à partir de l'impôt.

2.3 Les biens collectifs entre l'offre publique et l'offre privée :

Nous avons vu que la main invisible est mise en échec en présence de biens collectifs et que les économistes du bien être justifient l'intervention systématique de l'Etat pour les produire, mais la question qui se pose maintenant est la suivante :

-Est-ce que ces services collectifs peuvent être l'objet d'une offre privée ? Où ils doivent être nécessairement produits par des administrations publiques ?

Tout en exposant les catégories de biens et services, nous présentons la possibilité de fournir chaque catégorie par le marché suivant les recommandations de l'économie de choix public et l'économie néo-institutionnelle.

2.3.1 Les catégories de biens et services :

Outre les deux catégories de biens citées par Samuelson dans sa définition principale : biens collectifs et biens privés, les économistes ont développé cette littérature afin d'affiner la définition principale et d'appréhender des concepts dérivés, notamment en distinguant le degré de rivalité et d'excluabilité, ou autrement dit, les biens collectifs impurs²⁷.

En effet, si les deux conditions, c'est à dire la condition de non rivalité et la condition de non exclusion, sont pleinement remplies, les biens collectifs sont dits purs. Lorsqu'une seule condition seulement est remplie, ils sont dits biens collectifs impurs.

Ces deux critères fondamentaux évoqués ci-dessus et caractérisant les biens nous permettent de déterminer la nature de ces biens (privés/publics) et de les classer en différentes catégories.

²⁷ Déprés C., Grolleau G. et Mzoughi N., op.cit, p4.

Donc, à partir de ces deux critères, nous distinguons quatre catégories de biens et services, comme il est présenté dans le tableau suivant :

Tableau n°2: Catégories de biens et services.

	Non –rival	rival
Non -exclusif	A Biens collectifs purs	C Biens de club
Exclusif	D Biens en commun	B Biens privés

Source: Weber L., op.cit, p 42.

2.2.1.1 Les biens collectifs purs : ce sont des biens non-rivaux et non-exclusifs à la fois, c'est à dire ils sont accessibles à tous et en même temps sans que cela entraîne aucune réduction de la consommation des autres usagers.

Les exemples classiques de services collectifs purs sont : l'éclairage public, la défense nationale, la signalisation routière, le phare...etc.

L'économie publique a toujours justifié la nécessité d'une intervention publique pour produire ou faire produire ces biens au profit de l'ensemble des citoyens, en finançant cette production par l'impôt.

Mais, en 1974, R.Coase a montré le contraire dans son analyse sur l'évolution du système britannique des phares et des balises qui montre que dès le milieu du dix-septième siècle : « *contrairement à la croyance de nombreux économistes, les services des phares est fourni par l'entreprise privée (...) les phares ont été construits, gérés, financés, possédés par des personnes privées (...) le rôle du gouvernement était limité à l'établissement et l'application du droit de propriété sur les phares* »²⁸

Comme Lévêque explique donc, le bien du phare, selon R.Coase, peut être produit par un entrepreneur par le biais de “*la négociation*” de cette production avec ses utilisateurs potentiels, si les trois conditions suivantes sont remplies :

²⁸ Aloy E. et Lévêque F., op.cit, p17.

- 1- Les bénéfices attendus par les utilisateurs soient supérieurs aux coûts de fournisseurs,
- 2- Le respect du contrat soit assuré,
- 3- Les droits de propriété soient garantis par l'Etat.

Alors, le phare, qui est souvent considéré comme un bien collectif pur, peut être l'objet d'une offre privée dès l'établissement des droits de propriété, cela implique que le problème de l'absence d'incitation à produire est résolu par l'Etat.

Mais en réalité, ces hypothèses ne sont pas toujours vérifiables du fait notamment de l'augmentation des coûts de cette négociation, et des coûts relatifs au système de surveillance et d'amende.

Ainsi, les économistes néo-institutionnels vont partir loin de ça, ils contestent l'existence même des biens collectifs par opposition aux biens privés, les qualifient de 'mythe' (Malkin et Wildavsky, 1991) : *« la labellisation de nombreux biens semble souvent conditionné par le point de vue adopté, le contexte et la rhétorique mise en œuvre, plutôt que par une analyse rigoureuse des caractéristiques inhérentes au bien concerné »*²⁹.

Suite à cette analyse néo-institutionnelle, comme nous avons vu dans la définition de biens collectifs, qui avance que la nature d'un bien relève d'un caractère construit, ces économistes voient que le choix de l'organisation publique pour produire de biens collectifs ne revient plus à sélectionner l'organisation la plus efficiente mais plutôt à celle qui prend en compte les aspects d'équité et d'égalité, *« cela signifie notamment que les modalités de financement, de production et d'accès aux biens dits "publics" ne sont généralement pas le résultat d'un calcul visant à sélectionner l'arrangement institutionnel le plus efficient au sens parétien (permettant de maximiser le bien-être social) ; mais un compromis délibéré intégrant des aspects autres que la seule efficience, comme l'équité, l'égalité ou d'autres valeurs morales »*³⁰.

²⁹ Déprés C., Grolleau G. et Mzoughi N., op.cit, p6.

³⁰ Ibid, p5.

Nous déduisons donc que le concept de bien collectif est un concept évolutif dans le temps et qui se change d'un espace à un autre, comme l'exemple du phare étudié par Coase (1974), mais pouvons-nous appliquer cet exemple sur d'autres biens collectifs purs, notamment sur :

- l'éclairage public et la signalisation routière dont il s'agit d'une non-exclusion technique ?

- la défense nationale dont il s'agit d'une mission régaliennne ?

2.2.1.2 Les biens privatifs : par opposition à la catégorie précédente, la consommation des ces biens est rivale et l'exclusion est possible, c'est à dire que la consommation d'une personne prive une autre personne d'utiliser ce même bien et le rationnement est non seulement possible, mais souhaitable du point de vue de l'allocation des ressources car leur coût marginal de production est supérieur à zéro³¹.

2.2.1.3 Les biens de club : cette catégorie de biens a été aussi qualifiée par « *biens collectifs mixtes* », ils sont des biens non-rivaux excludables, c'est à dire la consommation par une personne n'empêche pas celle par d'autres personnes mais l'utilisation peut être réservée seulement aux personnes prêtes à payer le prix requis, c'est le cas : des ponts, des tunnels, des autoroutes, une chaîne de télévision à abonnement, un club de tennis, une piscine, théâtre,...etc.

En premier temps, cette catégorie de biens a été regroupée avec la catégorie de biens collectifs purs par les économistes néo-classiques, c'est à dire l'Etat doit les mettre gratuitement à la disposition de tous, comme Walras a affirmé : « *il revient à l'Etat de construire des rues, des routes, des ponts, des monuments et des jardins publics dont chacun pourra user sans rien payer* » (Walras 1880b, EEPA : 388)³². Et même Samuelson a proposé de rendre non-excludables tous les biens non-rivaux (comme nous avons déjà montré dans le point du rationnement sous optimal), selon cette approche, nous observons donc que l'intervention publique est étendue.

³¹ Weber L., op.cit, p43.

³² Béraud A. (2004), " le marché, les services publics et les monopoles ", association internationale Walras, 4^{ème} colloque, Nice 23 et 24 septembre, p12.

En second temps, l'économiste de l'école du choix public Buchanan (1967) a formalisé la notion de bien de club³³, tout en réservant l'utilisation aux seules personnes qui financent ce club.

« Par club, nous entendons un groupement de consommateurs partageant un équipement commun. Pour chaque membre, le droit d'admission dépend à la fois de l'importance du service rendu et du nombre total des membres, ainsi qu'éventuellement leurs caractéristiques »³⁴.

A la lumière de cette citation, nous voyons que Buchanan a proposé de prendre en compte toute une catégorie intermédiaire entre les biens privatifs et les biens collectifs, cela implique que l'Etat ne doit pas mettre gratuitement ces biens à la disposition de tous. Dès que le rationnement est possible, ces groupements des consommateurs doivent être financés par leurs cotisations et non pas par les impôts.

Mais le problème que pose cette catégorie de biens c'est la taille optimale du club. Si le nombre des membres d'un club augmente, les cotisations individuelles vont diminuer en provoquant un phénomène de congestion.

Donc, les biens non-rivaux peuvent être l'objet d'une offre privée suivant le raisonnement de Buchanan ainsi celui de Coase et de Demsetz comme explique Lévêque.

Coase a proposé une négociation entre les parties intéressées qui conduit à maximiser le bien être collectif dans un monde de coûts de transaction nuls (l'exemple du phare).

Nous allons essayer d'expliquer le théorème de Coase à partir de l'exemple suivant du pont:

Les hypothèses :

- les coûts de transaction sont nuls,

³³ Aloy E. et Lévêque F., op.cit, p12.

³⁴ SCOTCHMER S. (1994), " concurrence et biens publics", Annales d'économie et de statistique n°33, p159.

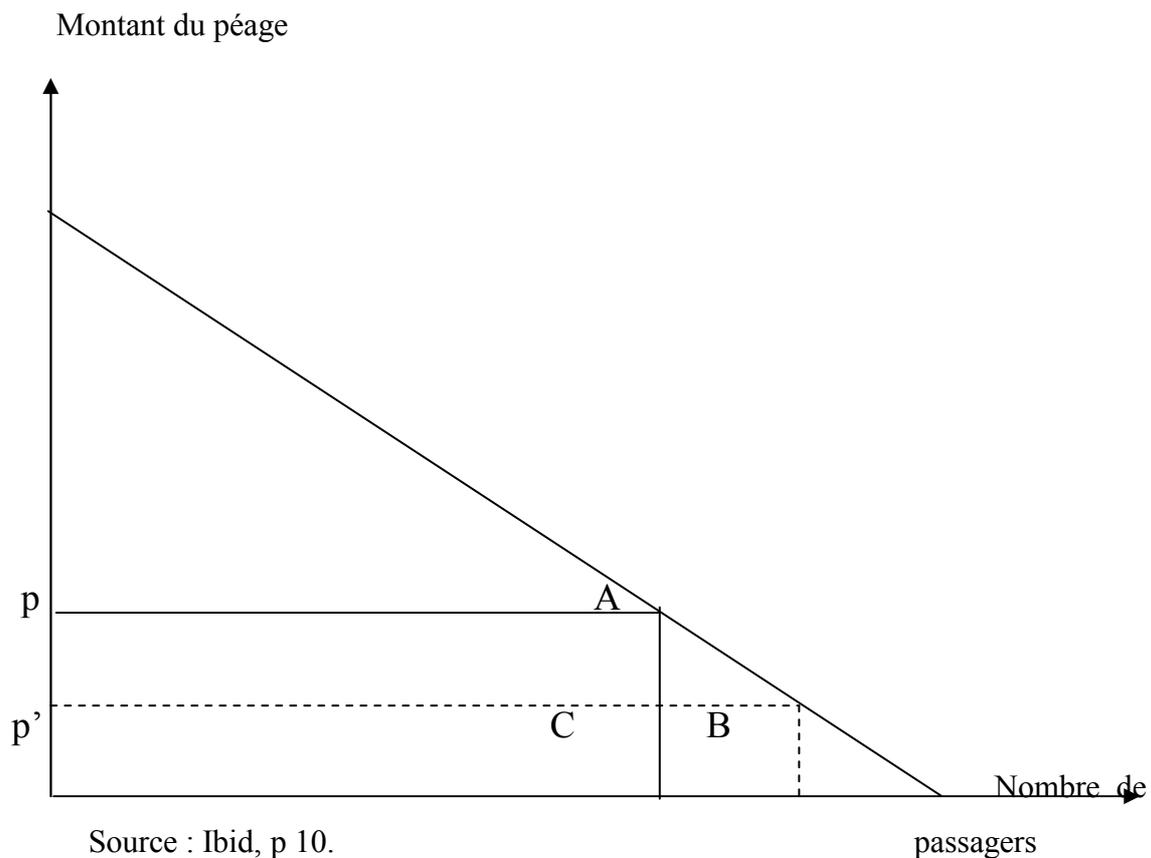
- p : le tarif aux utilisateurs dont le consentement à payer pour l'usage du pont est égal ou supérieur à ce montant et qui rémunère les dépenses d'investissement et de maintenance de l'entreprise de travaux publics.

Les solutions proposées :

La négociation entre fournisseurs et utilisateurs

- l'entreprise et les utilisateurs servis vont former une coalition et proposer aux d'autres utilisateurs exclus par le péage de payer une contribution d'usage inférieure à p dès lors que ces derniers acceptent de partager avec la coalition une partie de leur accroissement de bien-être.

Schémas n°2 : le péage d'un pont par la négociation.



- le montant de ce transfert pour une variation $Dp = (p - p')$ est borné par les aires $p'Cap$ et $p'BAp$,
- un transfert à la coalition de $p'Cap$ ne modifie pas sa situation tandis qu'elle améliore de CAB, celle des utilisateurs auparavant exclus,
- un transfert à la coalition de $p'BAp$ améliore sa situation de CAB mais ni n'améliore ni ne dégrade la situation des utilisateurs dorénavant servis,
- entre ces deux valeurs de transfert, toutes les répartitions sont possibles jusqu'au moment où la taille du gâteau (ABC) à partager est maximal.

Donc, à partir de cet exemple, nous voyons que cette solution d'offre privée est efficace à condition de l'absence de coût de négociation entre les parties, mais cette condition reste une hypothèse qui n'est pas toujours vérifiable.

Demsetz (1970) a également proposé une autre solution d'offre privée qui consiste à discriminer les tarifs selon les consentements à payer des utilisateurs.

Cette solution proposée suppose que :

- les coûts d'élaboration et de mise en œuvre de la discrimination sont nuls,
- l'entreprise (x) de travaux publics par exemple est en mesure de fixer pour chaque passager un péage égal à sa disposition à payer,

Ces conditions sont pleinement remplies, l'entreprise (x) va proposer à chaque utilisateur un contrat individuel qui les engage à souscrire une redevance égale à leur consentement à payer et faire respecter ces contrats.

Suivant ce raisonnement, Lévêque montre qu'on aboutit à un optimum de Paréto (maximisation du surplus social et du profit de l'entreprise), mais si cette allocation est efficace, elle est très inégalitaire.

En conclusion, ces solutions privées (la négociation et la discrimination) ne sont efficaces que dans un monde de coûts de transactions nuls ; Samuelson a recommandé de rendre excludables tous les biens non-rivaux, c'est à dire de les mettre à la disposition gratuite des utilisateurs.

2.2.1.4 Les biens en commun : ce sont des biens rivaux non-excludables, cette situation est peu fréquente mais elle se produit lorsque les droits de propriété ne sont pas très bien définis³⁵ (gisements d'or, matières premières, pétrole, pêche).

Cette catégorie de biens pose le problème de la surexploitation d'une production naturelle ou la surconsommation d'une production humaine (les infrastructures de transport, les espaces vers urbains, etc.) par les individus qui se comportent en passagers clandestins, ce qui exige une intervention publique pour contraindre les conditions d'usage collectif.

Notons que certains auteurs évoquent la fonction tutélaire de l'Etat³⁶, tout en utilisant le terme « *biens tutélaires* ». Ce sont des biens que l'Etat estime qu'ils doivent être produits à tout prix, que le consommateur souhaite ou non en disposer. C'est le cas notamment de la santé et de l'éducation, ce qui justifie par conséquent l'intervention de l'Etat.

2.3.2 De l'approche Samuelsienne à la perspective Coasienne :

D'après les analyses précédentes, nous allons essayer et d'une manière synthétique, de présenter le principe de chaque approche économique à propos de la production de biens collectifs.

La première approche qui a souvent légitimé l'intervention systématique de la « *main visible de l'Etat* », c'est l'approche Samuelsienne, qualifiée de l'approche néo-classique ou encore l'approche de l'économie du bien-être.

Les économistes de cette approche ont retenu la définition de biens collectifs telle qu'elle est proposée par Samuelson et qui renvoie aux deux critères de non-excluabilité et de non-rivalité dans la consommation, c'est à dire le caractère collectif d'un bien, selon cette vision, relève d'une caractéristique intrinsèque des biens.

³⁵ Barre R. et J. Fontanel (1993), principes de politique économique, office des publications universitaires, p20.

³⁶ ABECASSIS P., BATIFOULIER P., ZEGHNI S., op.cit, p5.

Cette définition retenue a une grande influence sur les recommandations proposées en termes de politique économique, « *les critères de définition retenus déterminant en grande partie les préconisations théoriques en terme de légitimation de l'intervention publique* »³⁷.

Suite à l'acceptation de ce raisonnement, ces économistes voient que la présence de telle ou telle défaillance du marché requerrait l'intervention systématique de l'Etat, d'ailleurs Peltzman a bien décrit cette vision lorsqu'il avance qu'un économiste n'a besoin que d'une dizaine de minutes pour justifier une intervention de l'Etat en construisant une forme de défaillance du marché³⁸.

En effet ce courant considère, selon Sébastien Rouillon³⁹, que le marché est toujours efficace et préférable tant que les conditions de validité des deux théorèmes de l'économie du bien-être sont réunies, et qu'il est inefficace dès la présence de certains cas dits défauts de marché, dans ce sens et en analysant ce résultat théorique, Sébastien Rouillon voit qu'on peut affirmer que l'économie du bien-être propose, en information imparfaite, une coordination bien définie : les transactions classées par type sont confiées à des acteurs précis (l'Etat et le marché), comme il décrit ce raisonnement : « *(il suffit d'observer les caractéristiques du bien, c'est-à-dire privé ou public, effet externe ou non), des acteurs rationnels pourront se régler les uns sur les autres...* ».

Mais, cette approche est largement contestée notamment par les économistes néo-institutionnels qui proposent d'autres arrangements institutionnels pour la fourniture non publique de biens collectifs.

L'idée centrale de cette approche néo-institutionnelle est liée au concept de « coûts de transaction » qui permet de déterminer l'organisation (Etat/marché) la plus efficiente pour prendre en charge la production de biens collectifs.

³⁷ Déprés C., Grolleau G. et Mzoughi N., op.cit, p3.

³⁸ Idem, p5.

³⁹ Rouillon S. (2002), " la frontière entre le marché et l'Etat, l'apport de R.H.Coase", université de Bordeaux, juin, p5.

En effet, ces économistes critiquent la première approche car elle repose sur l'hypothèse implicite que les coûts de transactions de l'intervention publique sont nuls, ou ils sont inférieurs aux coûts de transactions associés à l'utilisation du marché, comme Sébastien Rouillon énonce : « *implicitement, l'économie du bien-être considère donc que les coûts de transaction sont toujours plus petits que les coûts d'administration pour l'échange de biens privés, et toujours plus grand pour les échanges en matières d'externalités, de biens publics et de non convexités* ».

Alors le principe de cette approche Coasienne consiste -selon Sébastien Rouillon- à confier la production de bien collectifs à l'institution la plus économe ; « *Coase a montré que, pour maximiser la valeur produite, chaque transaction devait être confiée à l'organisation qui la traite de la façon moins coûteuse* ».

L'application de ce principe implique donc la nécessité d'étudier chaque transaction en comparant les coûts de recours à chaque institution pour sélectionner enfin l'institution la plus efficace, c'est à dire la moins coûteuse, mais est-ce que dans le monde réel nous pouvons étudier, puis comparer toutes les solutions possibles pour enfin choisir l'arrangement institutionnel le plus efficace ?

Nous essayons de répondre à cette question tout exposant succinctement les résultats obtenus par François Lévêque et Sébastien Rouillon quant à l'application de la recommandation de Coase.

Sébastien voit qu'il est difficile d'appliquer le théorème de Coase à cause de l'imperfection de l'information et il distingue entre deux situations :

- ✓ en information parfaite, c'est à dire lorsque chaque acteur est parfaitement informé et rationnel, la multitude des centres de décision ne posera aucun problème, le marché sait qu'il est plus efficace donc il agit et l'Etat adopte le principe de « *laisser faire* », mais si le marché est moins efficace de l'Etat, il laisse cette transaction à l'Etat.
- ✓ En information imparfaite, Coase propose de procéder au cas par cas pour choisir le meilleur arrangement institutionnel, et là Sébastien avance la conséquence suivante : « *force est donc d'admettre que la réalisation à la lettre du programme*

Coasian est impensable économiquement, en raison de l'information qui lui serait nécessaire. Il est seulement applicable à quelques transactions présélectionnées, pas à l'ensemble de l'économie, définie comme toutes les transactions imaginables ».

Quant à François Lévêque, il distingue aussi entre les deux situations suivantes :

- un monde de coûts de transaction nuls : dans cette situation, il voit que la fourniture privée est efficace au sens de Pareto parce que les entrepreneurs peuvent assurer l'exclusion de leurs services par un contrat auprès des utilisateurs potentiels sans supporter aucun coût, et là Lévêque avance une conséquence très importante : « ...dans un monde sans coûts de transaction, tous les biens sont excludables : la propriété de non-excludabilité des biens ne peut ni apparaître, ni persister ».

Mais en réalité, les coûts de transaction et d'exclusion ne sont plus nuls, comme Coase lui-même énonce⁴⁰ : « dans un monde **fictif** ou les coûts de transaction sont nuls, l'allocation des ressources est efficace au sens de Pareto et ne dépend pas de la distribution initiale des droits de propriété », ce qui nous conduit à la deuxième situation étudiée par Lévêque :

- un monde de coûts de transaction positifs : dans cette situation, Lévêque compare entre la fourniture publique et la fourniture privée à travers deux dimensions :

- ✓ L'incitation à révéler les préférences,
- ✓ Le nombre des usagers potentiels,

Il voit que les deux fournisseurs, privé et public, sont confrontés à ce problème de révélation de préférences, quant à la deuxième dimension du nombre des usagers potentiels, Lévêque avance que l'offre publique est relativement efficace sur l'offre privée pour les raisons suivantes :

- ✓ Le grandissement de la taille de la coalition du fait de l'augmentation du nombre des usagers pénalise la solution privée à cause de l'élévation des coûts de négociation, de mise en œuvre et de respect des contrats,
- ✓ L'avantage qu'il a l'Etat car il dispose du monopole de l'exercice de la violence et il est doté donc d'un pouvoir de coercition supérieur à celui des organisations privées.

⁴⁰ Ibid, p2.

En conclusion, ce qui nous intéresse ce n'est plus la pertinence du théorème de Coase et les conditions de son application, mais plutôt le principe, c'est à dire les biens collectifs peuvent être l'objet d'une offre privée, théoriquement et même pratiquement, comme nous avons vu l'exemple du phare et même pour l'éducation, la santé, le logement, etc. c'est le cas des pays occidentaux; mais malgré ça, les pouvoirs publics, notamment dans les pays en voie de développement persistent à fournir ces biens et ils les réglementent en services publics.

2.4 La réglementation des services collectifs en services publics :

Dés la justification de la nécessité et la légitimité de l'intervention publique pour combler les lacunes du marché, l'Etat a pris en charge la production des services collectifs tout en les réglementant en services publics.

Après avoir présenté le rapport entre le concept de bien collectif et le concept de service public, nous exposons la classification économique des services publics.

2.4.1 Un service public administratif :

Pour Martinand et Lorenzi, la notion de service public se rattache aux concepts de monopole naturel et de biens collectifs⁴¹, mais avec la différence de la nature du service public rendu dans chaque situation.

Dans la première situation de « *monopole naturel* » qui consiste à confier la production à une seule entreprise dans un marché du fait de l'importance des coûts fixes et de la présence d'économie d'échelle, le service public rendu est un service marchand assumé généralement par une entreprise publique, c'est le cas de : sonalgaz, nafetal, SNTF en Algérie.

⁴¹ Cité par Lévêque F. (2000), "concepts économiques et conceptions juridiques de la notion de service public", Centre d'Economie Industrielle (CERNA), Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris, www.ensmp.fr/ft/CERNA/CERNA.

Ce service public est aussi qualifié de service public en réseau parce que les activités qu'il assume sont des activités en réseau.

Quant à la deuxième situation de « *biens collectifs* », le service public rendu c'est un service public non marchand qui est généralement assumé par des administrations publiques : les ministères, les directions exécutives, les établissements publics à caractère administratif 'EPA' comme : les écoles, les hôpitaux, les centres de formation professionnels, les universités, etc.

Etant donné que ce service public est assumé par des administrations, il est aussi qualifié de services publics administratifs qui sont garantis directement par l'Etat, financés par le biais de l'impôt et mis gratuitement à la disposition de tous (la santé, l'éducation, l'enseignement supérieur, la sécurité, etc.)

2.4.2 La classification économique des services publics :

A partir des analyses théoriques évoquées précédemment, nous présentons ci-dessous un tableau portant une classification économique des services publics :

Tableau n°3 : la classification économique des services publics.

Biens de club	Accès payant	Service public marchand	Financement par les recettes perçus auprès des usagers	Consommation facultative	Electricité
		Service public non marchand	Financement mixte		Téléphone
Biens collectifs	Accès gratuit			Service public non marchand	Financement par l'impôt
		Cantines scolaires			
					Piscines municipales
					Minitel
					Musées
					Ecole
					Vaccinations
					Défense nationale
					Eclairage des rues
					Signalisation routière

Source : Aloy E. et Lévêque F., op.cit, p22.

Ce tableau nous permet de distinguer le service public marchand du service public non marchand, à partir des quatre variables qui ont été utilisées :

- 1- La catégorie de bien : bien collectif pur ou bien de club,
- 2- Le type de consommation : forcée ou facultatif,
- 3- Le mode d'accès : gratuit ou payant,
- 4- Le mode de financement : par l'impôt, par les recettes perçus auprès des usagers, ou par la formule mixte de l'accès payant mais subventionné.

En lisant le tableau horizontalement, les deux types de service public (marchand/non marchand) correspondent aux deux catégories de biens :

- 1) Le haut du tableau groupe des services publics marchands correspondant à des biens de club qui présentent les caractéristiques suivantes : l'accès est payant, la consommation est facultative et la production est financée par les recettes perçues auprès des usagers, c'est à dire que l'utilisation est réservée uniquement aux contribuables.
- 2) Le bas du tableau, nous trouvons des services publics non marchands correspondant à des biens collectifs purs : l'accès est gratuit, la production est financée par l'impôt et l'usage s'impose à tous.
- 3) Au milieu du tableau, nous trouvons d'autres types de services publics qui sont délimités, selon Léveque, par trois frontières que l'Etat a le pouvoir de déplacer, c'est à dire que l'Etat peut mettre certains services et biens de club à la disposition de tous, c'est le cas de l'éducation, l'utilisation des autoroutes en Algérie, mais il faut préciser le suivant tout en reprenant les mots de Léveque : *« la non- exclusion n'est pas fautive d'un dispositif technique visant à exclure d'éventuels passagers clandestins. Ici la non-excludabilité est le résultat de l'action publique plutôt que la cause »*.

D'après le tableau présenté, nous observons que les services publics ne se limitent pas aux services collectifs purs, mais ils s'étendent à d'autres services collectifs impurs notamment les biens de club. Et là nous revenons sur les recommandations de l'économie publique et de l'économie du choix public. Si la première approche propose de rendre gratuit l'accès aux biens de clubs, c'est à dire l'Etat doit prendre en charge la production des biens collectifs purs et des biens de club, la seconde approche recommande que le service public doive être limité aux services collectifs purs.

En conclusion, nous observons que l'analyse économique justifie et légitime une intervention des administrations publiques plus ou moins étendue selon l'approche adoptée et les recommandations mises en œuvre, sachant que la justification de l'intervention publique en Algérie appelle toute une autre dimension attachée au domaine juridique.

3. La justification juridique: l'administration garante de l'intérêt général

Loin de ces analyses et considérations économiques, l'analyse de recours à l'administration, en tant qu'un instrument privilégié en Algérie, fait appel à toute une justification singulière, une justification à caractère juridique inspirée du contexte français dont la doctrine du service public s'est construite autour d'une conception juridique.

3.1 Le contexte algérien : entre l'héritage colonial et les réformes

Entamées

Etant une ex-colonie française, l'Algérie a hérité une administration caractérisée par une forte centralisation et qui a des attributions très étendues tant dans le domaine social que dans le domaine économique et culturel.

Dés l'indépendance, la conception algérienne du service public serait fortement inspirée de celle du modèle français dont ce terme est flou et imprécis, mais à cette complexité s'ajoute la spécificité algérienne par l'adoption d'un modèle socialiste, comme le confirme M.C.Belmihoub⁴² : « *de l'héritage de l'administration coloniale, fortement inspirée par le jacobinisme et les idées de l'Etat omniprésent et régalien, se sont ajoutées les transformations induites par les choix politiques opérés d'abord par l'élan des idéaux de la révolution et les valeurs de l'indépendance et ensuite par le modèle socialiste de développement économique et social* » .

C'est donc par le biais de la loi du 31-12-1962 que l'Algérie a prorogé la législation coloniale à l'exception de ce qui s'oppose à la souveraineté nationale, ce qui a conduit à l'adoption du droit administratif français avec ses moyens et ses spécificités⁴³. Et même après l'année 1973, date de l'annulation de la législation coloniale, le droit administratif

⁴² M.C.BELMIHOUB (2005), "la réforme administrative en Algérie : innovations proposées et contraintes de mise en œuvre", forum euro- méditerranéen sur les innovations et les bonnes pratiques dans l'administration, Tunis 15-17 juin, p4.

⁴³ محمد أمين بوسماح (1995)، المرفق العام في الجزائر، ترجمة رحال بن أعمار ورحال مولاي إدريس، ديوان المطبوعات الجامعية، ص5.

algérien s'inspire toujours du ce français et les juristes algériens font encore référence à la documentation française dans leurs analyses et leurs œuvres.

Cela veut dire que la compréhension du service public en Algérie nécessite la compréhension du ce en français tout en soulignant les points communs, nous apportons alors un exposé très succinct sur le service public en France et ses spécificités que l'Algérie a hérité, tout en faisant référence au rapport du Eline Cohen et Claude Henry intitulé « *service public et secteur public* »⁴⁴ :

- Le service public, un concept idéologique et imprécis, apparu dans la jurisprudence administrative pour devenir par la suite la pierre angulaire du droit administratif français.
- La doctrine de référence du service public en France c'est la doctrine élaborée par le célèbre juriste Léon Duguit qui assignait au service public la mission de « *la réalisation et le développement de l'interdépendance sociale* », car il voit que l'Etat se définit comme l'architecte de la solidarité sociale.
- Le service public est à la fois le fondement et la limite du pouvoir gouvernemental, comme il est confirmé dans un rapport du conseil d'Etat de 1994 cité par ces deux auteurs. Ce rapport dit Rapport Belorgey est construit autour deux propositions, à savoir :
 - ✓ Le service public procède de l'intervention de la force gouvernante, qu'il renvoie à la notion de souveraineté.
 - ✓ Le service public est un élément fondateur du pacte républicain, au même titre que la démocratie représentative, qu'il renvoie à la notion de la citoyenneté.
 - ✓ Le service public est au service de l'intérêt général que revient à l'Etat de le définir.

⁴⁴ Cohen E. et Claude H., op.cit, p17-18.

Donc, selon ces deux auteurs, la conception française du service public est une conception unitaire qui ne prend pas en considération la différence de nature entre services publics régaliens, sociaux, industriels et commerciaux, c'est-à-dire entre un service public marchand et un service public non marchand. Ces spécificités mentionnées ont mené les différents auteurs français de parler d'un service public particulier, « *un service public à la française* »

En plus de cet héritage complexe, l'Algérie a aussi adopté un modèle socialiste de développement économique et social, ce qui a conduit à la construction d'une administration très lourde avec des prérogatives très étendues, parce que l'Etat est le gestionnaire direct des activités économiques et des affaires publiques, il est en tant qu'un acteur social le seule responsable de la satisfaction de tous les besoins sociaux : « *l'apparition de nouvelles idéologies, notamment le socialisme, contribuent à placer l'Etat au centre des rapports sociaux, comme acteur social à part entière* »⁴⁵ ; brièvement, l'intervention publique à cette époque était le principe et la règle et l'initiative privée était considérée comme l'exception.

Dans ce cadre, BOUSSOUHAH voit que le service public a perdu tout/ son sens durant un quart de siècle (1962-1988), car le socialisme ne s'est pas seulement opposé au le service public mais il a conduit à sa disparition⁴⁶.

En dépit des réformes économiques et politiques, initiées en 1989, et les mécanismes introduits pour conduire une transition d'une économie publique et administrative vers une économie de marché, le poids des administrations publiques reste toujours important au-delà des missions régaliennes, et l'Etat prend toujours en charge la production des services collectifs qui peuvent être produits par le secteur privé, c'est le cas notamment de l'éducation, la santé, la formation professionnelle, le logement, etc.

Ainsi, nous pouvons dire que ces réformes introduites n'ont pas permis de passer d'un Etat socialiste à un Etat libéral, mais plutôt d'un Etat socialiste à un Etat providence qui a toujours le monopole de produire le service public comme le décrit M.C.Belmihoub

⁴⁵ MOUDJED M., op.cit, p18.

⁴⁶ محمد أمين بوسماح، مرجع سبق ذكره، ص13.

dans son analyse déjà cité : « ..., le service public a été organisé en monopole public soit sous la forme d'une gestion directe par l'administration, soit sous la forme d'établissement public exploitant un monopole réglementé », d'ailleurs certains auteurs voient que le concept de service public est justement lié à la notion de « l'Etat providence »⁴⁷.

Pour l'établissement public, nous distinguons les établissements publics à caractère administratif «EPA» qui prennent en charge la production des services collectifs non marchands, du ceux à caractère industriel et commercial qui prennent en charge la production des biens marchands, mais la première catégorie est la plus fréquente, c'est le cas notamment des écoles, des hôpitaux, des centres sanitaires, des centres de formation professionnelle, des centres culturels : « l'EPA, constitue la catégorie la plus rigide dans ses modes de gestion et de loin la catégorie la plus fréquente ; il s'apparente à une administration classique totalement déterminée par les règles de la comptabilité publique et le droit budgétaire et le statut de la fonction publique appliqué au personnel. Cette catégorie est aussi la plus fréquente »⁴⁸.

A travers ce bref constat, nous observons que le service public en Algérie est étendu et qu'il a une place importante liée au rôle de l'Etat et sa raison d'être, mais il est nécessaire de se poser la question suivante : qu'est ce qu'un service public ?

3.2 La définition du service public : un service public au service de l'intérêt général

Le service public, un concept flou et imprécis qui ne dispose pas d'une définition précise et unanime tant dans la doctrine française que dans celle algérienne, il est apparu dans la jurisprudence administrative qui a lui donné son importance et ses caractères principaux, pour devenir par la suite le critère exclusif du droit administratif.

Donc, à l'instar du droit administratif français et plus précisément du l'arrêt Blanco du tribunal des conflits, daté du 8 février 1873, qui a engagé la responsabilité de

⁴⁷ MOUDJED M., op.cit, p19.

⁴⁸ M.C. BELMIHOUB (2004), " rapport sur les innovations dans l'administration et la gouvernance dans les pays méditerranéens : cas de l'Algérie", avril, p6.

l'administration et considéré la notion de service public comme le critère de l'application d'un régime juridique spécial et comme critère de la compétence de la juridiction administrative par opposition à la juridique ordinaire, l'arrêt Montéfa constitue à son rôle une sorte de base du droit administratif algérien, d'ailleurs il s'est basé sur les mêmes attendus que l'arrêt Blanco⁴⁹.

Après avoir présenté cette dimension historique et sans rentrer dans les détails des évolutions relatives à ce domaine, nous retenons dans ce cadre la définition du service public proposée par Christain Stoffaes⁵⁰, président de la rédaction du rapport intitulé « *services publics, question d'avenir* » dont il énonce : « *on peut considérer que le service public est défini de manière traditionnelle par trois critères : il s'agit d'une activité d'intérêt général, elle est organisée par une personne publique et gérée par une personne publique ou privée, et est soumise pour partie à un régime exorbitant du droit commun* »

A partir de cette définition, nous observons que trois conditions principales doivent être remplies pour pouvoir baptiser un tel service “*un service public*” :

- 1) Les activités de service public sont destinées à satisfaire l'intérêt général,
- 2) Ces activités sont assurées par l'Etat ou une collectivité publique ou sous leur contrôle,
- 3) Elles sont soumises à un régime juridique particulier.

Les juristes justifient donc l'intervention des administrations publiques par l'objectif de la satisfaction de l'intérêt général, cela implique qu'il existe une liaison entre les deux concepts (service public et intérêt général) et que la définition du service public reste toujours imprécise et nécessite la compréhension du concept “*d'intérêt général*”, mais avant d'aborder ce point, nous apportons la clarification suivante :

Les services publics dont il est question en premier temps sont les activités traditionnelles des administrations publiques : « *quand le mot de service public apparaît, il concerne les administrations publiques : la police, l'armée, les services sanitaires, qui*

⁴⁹ محمد أمين بوسماح، مرجع سبق ذكره، ص6.

⁵⁰ Cité par MOUDJED M., op.cit, p13.

gèrent un service public parce qu'ils ont des activités qui sont destinées à satisfaire l'intérêt général »⁵¹.

Dans le même sens Lévêque a écrit: *« avant 1920, le droit public repose sur une égalité limpide : service public=droit public=personne publique. Cette relation concernait un domaine des services publics restreint car seul le service public administratif existait alors »⁵².*

Cette conception est justifiée par les deux raisons suivantes :

- 1) La limitation des fonctions de l'Etat aux attributs régaliens, c'est à dire la domination de la conception d'un Etat minimum au XIXème siècle,
- 2) L'adoption de la juridiction administrative d'un critère organique pour définir le service public, c'est à dire dès qu'une personne publique (Etat/ collectivités locales) assume une activité, cette dernière est considérée comme une activité de service public.

Mais vu les évolutions économiques et sociales, la jurisprudence administrative a adopté un autre critère dit matériel qui prend en compte la nature du service rendu même s'il est assumé par des personnes privées.

3.3 Service public et intérêt général : quel rapport?

Il est difficile de définir de manière précise le concept d'intérêt général, car il est aussi un concept flou, imprécis et évolutif : *« la notion d'intérêt général est donc soumise à évolution. Elle répond en particulier à l'apparition de nouveaux besoins dans une société et émane de la décision des pouvoirs publics de les prendre en compte de manière spécifique ou collective »⁵³*, cela nous conduit à préciser que l'intérêt général sur le plan juridique se distingue totalement du celui visé par la science économique ; les économistes définissent l'intérêt général comme la somme des intérêts individuels, c'est à dire la

⁵¹ Drago R., op.cit, p 2.

⁵² Lévêque F., op.cit, p1.

⁵³ MOUDJED M., op.cit, p14.

recherche égoïste de chaque individu de son propre intérêt aboutit le plus souvent à la satisfaction de l'intérêt général.

Loin de cette vision économique, les juristes proposent une autre conception de l'intérêt général, en effet, si le juriste Léon Duguit a confié au service public une seule mission qui consiste à réaliser et développer l'interdépendance sociale, c'est-à-dire la cohésion sociale, Eline Cohen et Claude Henry auxquels nous avons déjà fait référence pour montrer les spécificités du service public français, identifient, au-delà des missions régaliennes de l'Etat et sur la base des deux critères fondamentaux- caractère essentiel du service et défaillance du marché, trois grandes catégories de missions de service public :

- 1) Celles qui contribuent à la lutte contre l'exclusion, c'est-à-dire rendre physiquement et financièrement accessibles aux usagers menacés (les handicaps physiques et économiques),
- 2) Celles qui contribuent à la cohésion sociale et économique,
- 3) Celles qui favorisent une utilisation efficace et équilibrée, dans l'espace et dans le temps, du territoire et des ressources communes à une société,

En outre, les deux rapporteurs voient aussi que l'accès aux services publics est indispensable à l'exercice de droits fondamentaux : *« l'accès aux services publics est assurément important pour la "capacité à fonctionner" dans la société »*.

Dés qu'une activité répond à un besoin d'intérêt général qui est l'objet de l'action de l'Etat et qu'il revient aux pouvoirs publics de le définir, c'est-à-dire que l'intérêt général est soumis au pouvoir discrétionnaire du législateur, deux conséquences importantes résultent :

- 1) Toutes les activités d'intérêt général sont soumises à un régime exorbitant du droit commun comme il est mentionné dans la définition du service public. Ce régime juridique spécial est appelé le droit administratif qui confère à l'administration des privilèges et des attributions régaliennes en échappant au droit et au paradigme du marché, d'ailleurs, Marcel Boiteux a bien décrit cette situation

lorsqu'il qualifie le droit administratif comme le symbole de la transcendance de l'administration : *« chez nous, en effet, l'intérêt général est revêtu d'une sorte de transcendance qui confère, tant au gouvernement qu'à l'administration sur laquelle ledit gouvernement s'appuie, des droits et des pouvoirs d'exception, droits et pouvoirs refusés aux acteurs ordinaires de la sphère marchande »*⁵⁴

2) Les administrations qui défendent l'intérêt général, c'est-à-dire, toutes les activités reconnues comme services publics sont soumises à trois principes de fonctionnement connus sous le nom de lois de Rolland qui énonce : *« parce qu'ils sont préposés à la satisfaction des besoins du public, les services publics sont tenus de fonctionner de manière régulière et continue sans heurts et sans à coups »*⁵⁵. Ces trois principes juridiques sont : le principe d'égalité, le principe de continuité et le principe d'adaptation au changement.

La justification juridique donne une légitimité au rôle de l'administration publique comme garante de l'intérêt général et elle justifie un domaine vaste et illimité de son intervention dans la mesure où la définition de l'intérêt général revient aux pouvoirs publics en l'absence de toutes considérations économiques.

⁵⁴ Boiteux M., op.cit, p161.

⁵⁵ Cité par MOUDJED M., op.cit, p21.

Conclusion :

En conclusion, les approches exposées justifient et légitiment l'intervention de l'administration publique qui a un rôle primordial dans notre vie quotidienne, que personne ne peut le nier ou l'ignorer, même si ce rôle doit être minime pour certains: « *elle constitue l'organisation que se donne tout groupe social évolué, l'instrument de cohésion et de coordination indispensable sans lequel la société s'effrite* »⁵⁶.

Mais si l'approche traditionnelle ou idéologique légitime un domaine bien précis et limité de l'intervention des administrations publiques. C'est le domaine régalien qui est un domaine souverain et exclusif de l'Etat, les approches économiques et juridiques nous permettent de justifier l'intervention non régaliennne de l'administration et elles légitiment un domaine plus étendu de son intervention.

En effet, la justification traditionnelle devient inopérante dans la mesure où l'administration assume d'autres missions qui ne rentrent absolument pas dans le champ des attributs régaliens, mais les autres approches viennent nous présenter l'administration autant que productrice de services collectifs et garante de l'intérêt général.

L'analyse économique nous permet de justifier un domaine plus ou moins étendu de l'administration selon l'approche adoptée. Nous distinguons entre l'approche économique du bien être, l'approche des choix publics et l'approche institutionnelle. L'approche économique du bien être recommande une intervention systématique de l'Etat dès que le marché est défaillant, elle légitime par conséquent un domaine vaste de l'intervention de l'Etat, tandis que l'approche des choix publics et l'approche institutionnelle légitiment un domaine moins étendu de son intervention.

Contrairement à la recommandation de l'économie du bien-être, l'approche des choix publics recommande de ne pas mettre gratuitement les biens excludables à la disposition de tous, l'utilisation doit être réservée seulement aux personnes prêtes à payer le prix requis.

⁵⁶ DEBBASCH C. et COLIN F. (2005), administration publique, 6^e édition, ECONOMICA, p1.

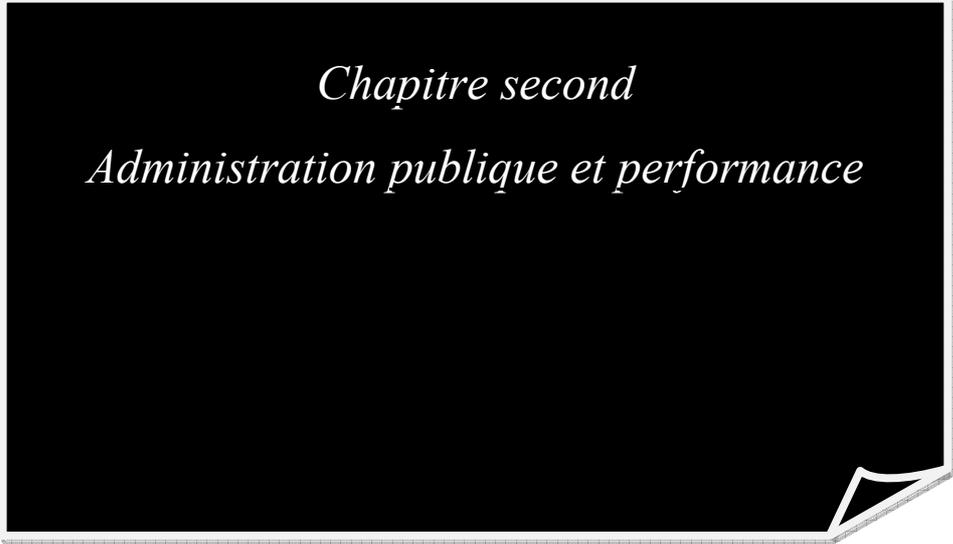
L'approche institutionnelle recommande aussi de comparer puis de choisir l'arrangement institutionnel le plus efficient, mais l'application de cette recommandation, comme nous avons vu, est difficile à cause de l'imperfection de l'information et l'élévation des coûts de transaction.

Quant à l'analyse juridique, elle légitime aussi un domaine étendu de l'intervention de l'administration publique comme garante de l'intérêt général dans la mesure où le concept d'intérêt général n'a pas une définition précise, et il revient donc aux pouvoirs publics de le définir.

Or, aujourd'hui le débat, comme avance Walid LAGGOUNE⁵⁷, « *ne se situe plus au niveau des principes sur le rôle de l'Etat, il s'est déplacé vers le terrain beaucoup plus 'pragmatique' de l'efficacité et de la logique économique* ».

C'est ce que nous allons aborder dans le chapitre suivant relatif à l'efficacité des administrations publiques.

⁵⁷ LAGGOUNE. W (2003), " l'Etat dans la problématique du changement : éléments de réflexion ", Revue IDARA : " le changement dans l'administration", volume 13, numéro1, n°25, p36.



Chapitre second
Administration publique et performance

Introduction :

« L'Etat, c'est la grande fiction à travers laquelle tout le monde s'efforce de vivre aux dépens de tout le monde »⁵⁸.

« Car, aujourd'hui comme autrefois, chacun, un peu plus, un peu moins, voudrait bien profiter du travail d'autrui. Ce sentiment, on n'ose l'afficher, on se le dissimule à soi-même ; et alors que fait-on ? On imagine un intermédiaire, on s'adresse à l'Etat, et chaque classe tour à tour vient lui dire : vous qui pouvez loyalement, honnêtement, prenez au public, et nous partageons »⁵⁹.

Quelle que soit la justification retenue (traditionnelle, économique ou juridique) l'intervention de l'administration publique est une réalité vécue et un fait réel dans notre société, elle est indispensable pour produire certains biens collectifs et les rendre accessibles à l'ensemble des individus sans discrimination et sans exclure personne notamment ceux qui sont dans une situation critique, car l'Etat, comme nous avons vu, est le garant de l'intérêt général et du bien-être collectif.

Mais cette intervention de l'Etat a été trop critiquée, au-delà de ceux qui voient que son intervention est dès le début pas seulement non nécessaire mais encore nuisible et néfaste, d'autres critiquent cette intervention parce qu'elle est totalement inefficace, lourde et trop pesante sur l'économie vu les coûts élevés supportés, les dysfonctionnements enregistrés et les dérives constatées qui sont plus ou moins sérieuses que ceux du marché.

En effet, les approches justifiant l'intervention nécessaire de l'Etat pour maintenir l'ordre public au sens large (les fonctions régaliennes), produire des biens collectifs (combler les lacunes du marché en général), et enfin garantir l'intérêt général qui a une dimension juridique très forte dans la conception algérienne nous mènent à croire que cet Etat est tout puissant et tout omnipotent qu'il peut donc assumer ses responsabilités avec

⁵⁸ Bastiat F. (1863), *L'Etat*, www.bastiat.org/fr/l_Etat.html .

⁵⁹ Idem.

une telle efficacité, notamment l'analyse de l'économie de bien-être qui recommande une intervention systématique de l'Etat dès que le marché est défaillant.

Cette justification en faveur de l'intervention de l'Etat est fondée sur les hypothèses suivantes ⁶⁰:

- d'abord que les politiciens et les bureaucrates travaillent exclusivement dans le sens de l'intérêt public, c'est l'hypothèse de "la bienveillance".
- ensuite que l'Etat ou plus précisément les dirigeants et les responsables de l'Etat disposent d'une connaissance quasi-parfaite et les informations nécessaires pour agir, c'est l'hypothèse de "l'information parfaite".

Or, ces deux hypothèses sont largement contestées et mises en doute par certaines théories, notamment la théorie des choix publics et les théories institutionnelles ; d'ailleurs, les diverses études et analyses faites dans ce cadre et les différentes expériences de la gestion publique montrent non seulement que l'Etat n'est pas exempt d'imperfections mais que les défaillances publiques peuvent être plus sérieuses que celles du marché.

Nous allons aborder dans le premier point la théorie des choix publics et en second point les théories institutionnelles.

⁶⁰Martin E. (2008), " la dynamique interventionniste : "le public choice" ", www.unmondelibre.org/node/304?q=node/326.

1. L'approche des choix publics : des défaillances du marché à celles de l'administration publique

À la « main invisible » du marché, était opposé ainsi la « main bienveillante » de l'Etat qui intervient nécessairement dans l'intérêt public. En effet les économistes du bien-être se représentaient l'Etat comme un être idéalisé et un agent neutre qu'il peut efficacement corriger les défauts de marché.

Or, maintenant plus qu'avant, il a été démontré que cette analyse économique des défaillances du marché qui appelait systématiquement à des interventions publiques correctrices est incomplète⁶¹: « *cependant, quelques décennies plus tard, il est devenu visible que cette première analyse économique était restée inachevée et unilatérale, puisqu'elle postule que les autorités publiques existantes, quelles qu'elles soient, sauront nécessairement apporter les meilleurs remèdes concevables aux défaillances réelles des marchés. Sur un plan purement théorique, il restait donc à joindre à l'analyse des défaillances des marchés la théorie correspondante du fonctionnement « normal » des autorités publiques. En particulier, il restait à préciser quels robustes mécanismes rationnels amèneraient obligatoirement les autorités publiques à sélectionner la politique de correction des marchés la plus efficace économiquement, quels que soient les gains ou les pertes politiques associés à cette politique économique idéale des économistes. Pour les économistes plus réalistes, se préoccupant surtout d'analyse économique appliquée, c'est la conduite effective des politiques publiques réelles qui devait être confrontée au comportement réel des marchés* ».

Aujourd'hui à l'analyse économique de « défaillances du marché et welfare state » nous opposons ainsi l'analyse économique de « public choice et défaillances de l'Etat ». Apparue aux Etats-Unis, plus précisément en Virginie, d'ailleurs connue sous le nom de « l'école de Virginie » compte tenu de l'appartenance académique et institutionnelle de ses principaux animateurs, la théorie des choix publics a pris véritablement son essor vers la fin des années 60.

⁶¹ Glachant J.M. (2004), " les nouvelles analyses économiques de la régulation des marchés ", colloque "droit de la régulation " de l'UMR de droit comparé de l'Université Panthéon-Sorbon les 29 et 30 avril, p2.

Le texte fondateur et l'ouvrage de référence de cette approche économique c'est « *the calculus of consent. Logical foundations of constitutional democracy* » (l'analyse du consentement. Fondations logiques de la démocratie constitutionnelle.), publié en 1962 par James M. Buchanan (« Prix Nobel » d'économie 1986) et Gordon Tullock, considérés comme les pionniers de cette discipline scientifique. Comme le confirme Buchanan dans son ouvrage intitulé « *the limites of liberty* »⁶²: « *comme plusieurs de nos critiques de droit l'ont souligné, la « théorie des choix publics » exposée dans the calculus of consent peut servir à rationaliser presque n'importe quelle règle de décision concevable, ou presque n'importe quelle conséquence particulière de règles antérieurement choisies* ».

L'approche économique des choix publics étudie et analyse le comportement individuel dans le secteur public dans son ensemble, mais elle étudie aussi l'arène politique et décrit le processus de prise de décision politique tout en appliquant la théorie économique.

En effet, l'analyse économique des choix publics explique et interprète les comportements et les motivations de l'ensemble des individus dans l'administration, la vie publique et politique tout en utilisant les outils de la micro économie tels qu'ils ont été appliqués aux comportements de consommation, de production et à l'étude des marchés, pour avoir un modèle analogue à ce du marché, comme le confirme Buchanan dans le préface de l'ouvrage qu'il a édité en collaboration avec Robert Tollison, « *theory of public choice* »⁶³: « *le public choice n'est pas autre chose qu'un effort de formulation d'une théorie générale de l'économie publique qui permette de faire dans le domaine des choix collectifs ce qui a été fait depuis longtemps au niveau de la micro-économie des marchés. Il s'agit de compléter la théorie de la production et de l'échange des biens ou services marchands par une théorie équivalente, et autant que possible compatible, du fonctionnement des marchés politiques. Cette théorie constitue un effort pour former les modèles de simulation des comportements sociaux dont nous disposons aujourd'hui et présente la caractéristique de traiter les mécanismes de la décision humaine de façon différente suivant que l'individu agit sur un marché économique ou un marché politique.*

⁶² Buchanan J. (1975), *the limits of liberty- between anarchy and leviathan*, traduit par Guy Milliere et Pierre Lemieux (premier chapitre), 1992, www.catallaxia.org/wiki/ James Buchanan.

⁶³ Buchanan J., Tollison R., Cité par Lepage H. (1978), *demain le capitalisme*, " chapitre v : l'école du 'public choice' ", www.turgot.org/sites/turgot/article/articlephp/article/l-ecole-du-public-choice.

Alors que tous les modèles traditionnels traitent les décisions économiques comme des variables endogènes au système, mais prennent les décisions politiques comme des facteurs exogènes sur la logique et la production desquels on refuse de s'interroger, l'esprit du public choice est de réintroduire ces deux aspects des comportements humains dans un modèle unique qui tienne compte du fait que ceux qui subissent les effets des décisions politiques sont aussi ceux qui choisissent les décideurs qui décident pour eux ».

Donc, la théorie des choix publics ne concerne pas seulement l'administration publique mais elle tente d'expliquer aussi les mécanismes de fonctionnement de l'arène politique et publique. Nous nous concentrons surtout dans ce travail sur l'aspect relatif à l'administration publique, sachant qu'il est difficile de dissocier le monde politique du monde administratif.

1.1 **Le mythe de la poursuite de l'intérêt général** : de la main

« *bienfaitante* » de l'Etat à la main « *rapace* » de l'Etat.

L'un des apports fondamentaux de l'analyse économique des choix publics est de contester et de remettre en cause un hypothétique répandu et admis par tous, qui consiste à affirmer que la motivation centrale et le moteur principal de l'ensemble des dirigeants de l'Etat est la recherche de l'intérêt général.

L'Etat, cet acteur légitimé et appelé par les économistes du bien-être pour combler les lacunes du marché n'est pas forcément bienveillant, il n'est plus un agent neutre et vertueux au service de l'intérêt public, mais plutôt il faut l'étudier et l'analyser, selon l'approche des choix public, tout en prenant en compte ce qui suit⁶⁴ : « *l'Etat n'est pas une construction divine, dotée d'ubiquité et d'infaillibilité. C'est une organisation humaine, ou les décisions sont prises par des être humains comme les autres, ni meilleurs, ni plus mauvais, eux aussi susceptibles de se tromper, et dont l'action est elle-même conditionnée par des règles et des structures qui sont des "fabrications" humaines et qui ne sont pas nécessairement plus infaillibles que celle de n'importe quelle organisation sociale quelle qu'elle soit* ».

⁶⁴ Ibid.

Les économistes de l'école des choix publics réfutent donc la vision d'un Etat comme une entité abstraite qui agit essentiellement en vue du bien commun et de l'intérêt public, ils remettent en cause le mythe '*des fonctionnaires et élites*' exclusivement attachés à l'intérêt général et contestent la représentativité des élus et des décideurs publics qui sont tout simplement et avant tout des êtres humains, qu'est-ce que cela veut dire ?

Cela veut dire que l'être humain n'est qu'un tant dans le domaine économique que dans le domaine politique et administratif, sa motivation principale est la recherche de son propre intérêt.

En effet, les auteurs des choix publics partent d'un principe humain simple qui est le fondement de la science économique : tout un individu agit au service des ses objectifs personnels et cherche essentiellement à améliorer son propre sort. Ce principe humain est la traduction de paradigme de l'Homo Economicus qui signifie que⁶⁵ : « *toute décision humaine, aussi banal soit –elle, implique toujours un calcul, parfois explicite, souvent implicite, de ses coûts et avantages* ».

Ainsi les économistes des choix publics recommandent d'étudier et d'analyser les motivations et les comportements de l'ensemble des individus dans l'administration et la vie publique et politique tout en les considérant comme des agents économiques qui cherchent à rendre maximal le bien être individuel.

En se basant sur ce principe scientifique et adoptant une méthodologie individualiste (l'individualisme méthodologique) comme le confirme Buchanan : « *l'interprétation que je propose est celle d'un praticien de l'économie politique qui adopte une perspective individualiste* »⁶⁶, la théorie des choix publics qualifie , d'après Henri Lepage d' '*une révolution scientifique*', '*un néo-libéralisme scientifique*', nous permette de comprendre le processus politique et d'expliquer l'inefficacité publique.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Buchanan J., op.cit.

1.2 L'existence d'un marché politique : un marché imparfait

A l'instar du domaine économique qui se caractérise par l'existence d'un marché concurrentiel ou il se fait l'achat et la vente de différents produits et marchandises, la théorie des choix publics affirme également qu'il existe dans l'arène politique une espèce de marché dit "*politique*" dont ses principaux acteurs sont : les hommes politiques, les bureaucrates, les électeurs et les groupes de pression.

Quant nous disons un marché, cela implique l'existence des relations d'échange et une interaction entre une offre et une demande. Mais contrairement au marché ordinaire dont il se fait l'échange de biens et services, le marché politique est aussi un lieu d'échange mais échange des votes et suffrages contre des avantages et des privilèges, contre des interventions publiques. Cela implique que le marché politique se caractérise également par l'existence des relations d'échange fondées sur des calculs de coûts -avantages personnels⁶⁷.

Nous distinguons donc sur le marché politique producteurs et consommateurs. Les hommes politiques qui sont l'analogie des producteurs offrent discours, slogans, promesses, programmes d'action, lois, décrets...aux électeurs qui sont l'analogie des consommateurs.

Nous avons donc des offres politiques de la part des politiciens tentant de satisfaire la demande publique, il existe alors une certaine concurrence sur le marché politique. D'ailleurs par définition, il n'y a pas de marché là où il n'y a pas de structures concurrentielles. Mais la concurrence sur la sphère non marchande est différente de celle qui existe sur l'économie marchande.

La concurrence sur le marché des biens et services est régulière et continue, c'est-à-dire le consommateur peut s'adresser à tout moment à un/ au producteur qui répond le mieux à ses exigences en terme de quantité et qualité, la concurrence sur le marché

⁶⁷ Lepage H. (1978), op.cit.

politique est intermittente⁶⁸. Cela veut dire que l'individu n'a pas un pouvoir de décision permanent sur ce marché comme au marché privé, une fois la classe dirigeante est choisie nous pouvons dire que le citoyen est passif voir captif, il ne peut s'adresser qu'à cette classe choisie durant toute cette échéance électorale. Mais il existe d'autres formes de concurrence au sein de la vie politique et publique que nous allons les expliquer ultérieurement (concurrence entre les groupes de pression, concurrence entre le personnel politique et le personnel administratif, concurrence entre les bureaucrates...)

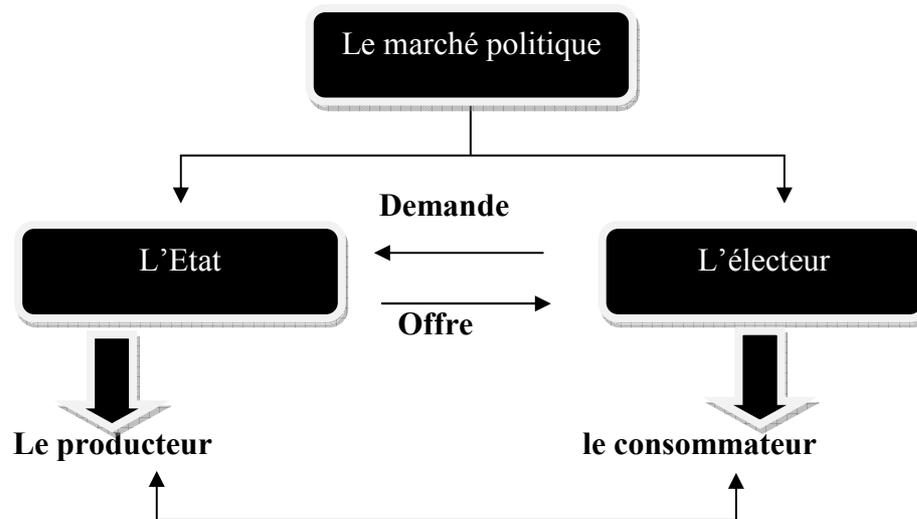
Une autre caractéristique fondamentale du marché politique c'est que la consommation y est collective. A la différence des marchés des biens et services où la consommation est individuelle, les politiciens offrent des politiques publiques qui vont être consommées collectivement, ce qui pose le problème de révélation de préférences collectives. Nous allons essayer donc par la suite d'expliquer comment les préférences collectives sont révélées sur le marché politique puis aborder les mécanismes de son fonctionnement.

1.2.1 L'incohérence des systèmes électoraux :

Avant d'analyser les rapports de forces internes au système politique et les règles de jeu, nous expliquons d'abord comment l'Etat, ce grand acteur économique, révèle les préférences collectives sur le marché politique. Pour atteindre cet objectif, l'Etat choisit un régime électoral qui lui permet de savoir les besoins de la société et de déterminer la quantité de biens collectifs demandés par les citoyens.

Donc, en premier temps, nous ne prenons en compte que deux acteurs principales du marché politique qui sont l'Etat (le producteur) et l'électeur (le consommateur) comme il est clarifié dans le schéma suivant :

⁶⁸ Mucherie M., " l'école du public choice ", à [http:// www.melchior.fr/ melchior/melchior.nsf](http://www.melchior.fr/melchior/melchior.nsf).



Schémas n°3 : Une procédure électorale intermédiaire non neutre.

Source : la conception du chercheur.

Mais, c'est depuis longtemps et grâce aux contributions de certains économistes qu'il a été démontré qu'aucun système électoral n'est parfait et qu'il est impossible par conséquent d'arriver à des systèmes de choix collectifs cohérents. Le problème a été mis en évidence pour la première fois par Nicolas de Condorcet en 1785 dans son "Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la popularité des voix", connu sous le nom "le paradoxe de Condorcet"⁶⁹ ou il a démontré que les choix individuels sont intransitifs en un choix collectifs.

Partant du même principe, l'économiste Kenneth Arrow en 1950 avec son "théorème d'impossibilité"⁷⁰, a démontré mathématiquement et scientifiquement qu'il n'existe aucun système électoral qui permette indiscutablement et démocratiquement de transformer le choix individuel en choix collectif.

Donc, selon le paradoxe de Condorcet ou le théorème d'impossibilité d'Arrow, il est impossible de dégager un système rationnel de préférences collectives en agrégeant des choix individuels cohérents, c'est alors à l'Etat de révéler les préférences collectives, ce qui justifie son intervention.

⁶⁹ ABECASSIS P., BATIFOULIER P., ZEGHNI S., op.cit, p50.

⁷⁰ Ibid. p50.

Mais là nous tombons dans un piège comme l'explique Henri Lepage dans "demain le capitalisme", Henri affirme que le paradoxe d'Arrow a deux effets contradictoires, d'une part ce théorème apparaît comme une arme confortant l'idéologie libérale qui rejette toutes les idéologies "étatistes", et en même temps il légitime l'existence d'une élite particulière détentrice de l'intérêt général, une élite altruiste entièrement dévouée au bien commun d'une autre part, ce qui conduit à une acception trop passive des processus modernes d'extension du phénomène étatique.

En outre, les économistes du choix publics ont aussi démontré que la majorité est incohérente, imparfaite et que les politiques publiques proposées ne visent pas la satisfaction de cette majorité mais plutôt elles cherchent la satisfaction d'un seul électeur, c'est l'électeur médian⁷¹ : « *quand la majorité n'est pas incohérente, elle se résorbe dans un seul électeur, ou un seul groupe d'électeur : c'est l'électeur médian, celui qui exprime les préférences les plus typiques, médiocres* ».

Le théorème de l'électeur médian a été énoncée pour la première fois par Duncan Black en 1948 dans son article sur "la logique du groupe de prise de décision" et popularisé par Anthony Down en 1957 dans son livre "An economic theory of democracy". Il consiste à affirmer que la politique publique choisie c'est celle qui satisfait les électeurs situés dans la position médiane, dans le centre. Autrement dit, le résultat de l'élection dépend de l'électeur médian, ce qui conduit à des situations sous-optimales⁷²:

« *Ce théorème de l'électeur médian explique pourquoi les partis politiques tendent vers le centre, et pourquoi la démocratie préfère les solutions médiocres : éducation médiocre, système de santé médiocre, et cetera. Et notez bien que tous les électeurs à part l'électeur médian sont insatisfaits : ils préfèrent une autre politique et c'est pour limiter les dégâts qu'ils ont voté pour la moins pire de celles qui leur étaient proposées. Il semble donc que l'intérêt général définit par les urnes s'identifient soit à des politiques incohérentes et instables, soit au pouvoir de l'électeur médian. On a le choix entre la tyrannie d'une majorité instable ou la tyrannie de la minorité d'extrême –centre* ».

⁷¹ Lemieux P. (2008), " l'économie des défaillances de l'Etat ", institut constant de Rebecque, Genève, 29 septembre, [www.pierrelimieux.com /rticles/artdefaillances.html](http://www.pierrelimieux.com/articles/artdefaillances.html).

⁷² Idem.

Comme nous avons vu donc ce marché politique est pour l'instant imparfait, défaillant malgré que nous ayons pris en compte que deux acteurs principaux de ce marché, l'Etat et l'électeur. Nous allons maintenant aborder les rapports de forces internes au système politique tout en mettant en lumière les comportements des autres parties prenantes dans ce marché politique.

1.2.2 La défaillance des intermédiaires :

Entre l'Etat, cette entité abstraite, et l'individu (l'électeur), fait intervenir des acteurs principaux qui ont un rôle important voir décisif dans ce marché politique. Ces acteurs principaux que nous pouvons les qualifier par "des intermédiaires" sont : les politiciens, les bureaucrates et les groupes de pression. Les politiciens offrent des politiques publiques et programmes d'action, les bureaucrates les exécutent et les groupes d'intérêt défendent et poursuivent des objectifs propres. Nous allons donc voir respectivement comment il se comporte chacun de ces acteurs dans le marché politique.

1.2.2.1 Les hommes politiques :

Loin de l'idée naïve que nous avons sur les politiciens et les dirigeants de l'Etat et qui consiste à voir en eux d'abord les réalisateurs de l'intérêt général, les hommes qui veillent sur notre bien commun, la théorie des choix publics nous permet de sortir de cette fiction et elle nous propose une analyse économique de leurs comportements, une analyse rationnelle qui nous permet de comprendre les déficiences des procédures politiques et de l'action collective.

Le politicien est un homme comme les autres, ni meilleur ni pire, lui aussi est motivé par la recherche de son intérêt égoïste et étroitement individuel et l'amélioration de son propre sort. Ainsi les producteurs du marché politique adoptent le même comportement que les autres producteurs qui cherchent la maximisation du profit.

Ce modèle d'analyse basé sur le paradigme de l'Homo Oeconomicus complète ceux plus anciens d'Anthony Downs (1957) et de William Riker (1962) qui présentent l'homme politique comme un "entrepreneur" (a political entrepreneur)⁷³.

Par analogie à l'entrepreneur sur le marché concurrentiel qui est contraint de rechercher le profit et de le maximiser, l'entrepreneur politique est aussi motivé par la recherche du pouvoir qui constitue son capital ; "capital-pouvoir"⁷⁴ : « *Remplaçons le mot profit par le concept de pouvoir. De la même façon que l'entrepreneur court après le profit, on peut considérer que l'acteur politique est essentiellement motivé par la recherche du pouvoir, c'est-à-dire par la recherche d'un capital électoral suffisant pour accéder et se maintenir à des responsabilités gouvernementales, »*

L'objectif principal d'un politicien n'est donc plus le bien être-collectif mais plutôt est d'être élu ou réélu. Alors il se comporte de façon à maximiser les chances de son élection ou réélection.

Pour atteindre cet objectif, les partis politiques et les politiciens vont proposer assez de services publics et donner assez de promesses qui leur assurent le maximum de popularité en satisfaisant la part la plus importante de leur électorat sans prendre en compte les effets de ces politiques offertes sur la politique économique et budgétaire.

En effet, les économistes des choix publics nous expliquent le comportement des politiciens durant la période électorale et la période post-électorale et notamment l'économiste Nordhaus (1975) avec sa théorie des cycles politico-économiques dont il affirme que la politique économique suit le calendrier électoral⁷⁵. A l'approche des élections, les hommes politiques en place et afin de se maintenir au pouvoir stimulent l'économie et prennent des mesures expansionnistes pour diminuer le chômage et accélérer la croissance économique. Une fois la réélection obtenue, ils appliquent des politiques restrictives (déflationnistes) qui entraînent une hausse de chômage. Alors il y a une sorte d'arbitrage entre chômage et inflation.

⁷³ Lepage H. (1978), op.cit.

⁷⁴ Lepage H. (1980), l'économiste et le « marché politique », extrait de demain le libéralisme, p130, www.euro92.com/acrob/hlmarchepol1.pdf.

⁷⁵ Garellio P. (2008-2009), analyse économique des processus décisionnels, centre d'analyse économique, p8.

Ce comportement opportuniste des politiciens va engendrer une augmentation des dépenses publiques et de l'inflation et alourdir les déficits publics. Cette conséquence nous permet d'analyser les dysfonctionnements de l'intervention de l'Etat. Mais ces politiques d'ordre purement électorales n'ont pas d'influence que sur les équilibres macro-économiques mais aussi sur le bien-être futur dans la mesure où, comme l'explique James Buchanan, les acteurs publics peuvent reporter leur endettement sur les générations futures⁷⁶.

Les auteurs du public choice ont démontré non seulement l'existence de cycles économiques rythmés par les campagnes électorales visant à satisfaire le maximum d'individus mais aussi que les politiciens ne donnent pas la même importance aux tout les électeurs parce qu'ils n'ont plus le même poids mais ils privilégient certains électeurs bien ciblés.

D'abord les politiques offertes tendent vers le centre, vers la satisfaction de l'électeur médian, cet électeur pivot qui a une position déterminante pour le résultat électoral, d'ailleurs comme nous avons dit antérieurement, le résultat de l'élection dépend de l'électeur médian.

En outre, les politiciens donnent plus d'importance aux intérêts corporatifs qu'aux intérêts des contribuables, aux électeurs qui sont mieux organisés en lobby et qui sont prêts à leur offrir un soutien puissant pour gagner les élections, alors nous arrivons à la conséquence suivante : *« l'individu isolé n'a pas sa place sur le marché politique. Seule trouve sa place l'individu agrégé à un groupe, l'individu encadré »*.

De l'imperfection du système électoral aux comportements opportunistes des politiciens en concurrence qui utilisent les déficits budgétaires comme des armes stratégiques dans la lutte pour le pouvoir et qui privilégient les intérêts des groupes de pression les plus motivés, nous trouvons ainsi un autre type de marchandage, c'est l'échange des appuis entre les politiciens pour satisfaire un groupe d'intérêt bien implanté

⁷⁶ Bailly P., op. cit, p9.

dans l'Etat , c'est ce que les américains appellent le ‘ ‘ *logrolling*’, c'est-à-dire le marchandage parlementaire⁷⁷.

En effet, chaque leader politique appartenant à un parti dont les objectifs sont de maximiser sa part de marché, qui va négocier l'appui de ses collègues pour adopter la mesure demandé par son groupe d'électeur : « *si tu vote pour mon projet, je voterai pour votre projet* », ainsi nous aurons assez de politiques publiques adoptées même si elles sont non désirées par la majorité. Cela nous mène toujours à affirmer que l'intervention de l'Etat conduit à des situations sous optimales et que la concurrence sur le marché politique est nuisible à l'ensemble des contribuables⁷⁸ :

« En travaillant à sa réélection, chaque politicien contribue à l'adoption d'un panier de politiques inefficaces, c'est-à-dire comportant des coûts supérieurs à ses avantages. La concurrence sur le marché politique rend l'Etat incontrôlable. Elle produit un enchevêtrement incontrôlé de politiques publiques. Alors que la concurrence sur les marchés ordinaires répond efficacement aux demandes individuelles, la concurrence politique empêche leur satisfaction ».

En effet, ce marchandage politique a conduit certains auteurs à analyser le comportement des parlementaires comme un groupe de pression particulier, comme le souligne Madsen Pirie⁷⁹ : « *même les parlementaires cessent de n'être que de représentants élus au service du public. Ils sont eux aussi, un groupe d'intérêt particulier, avec ses priorités propres et ses avantages à conquérir. Les activités qui apportent aux parlementaires une popularité visible auprès de groupe d'électeurs ; par exemple, sont plus intéressants pour eux que des actions qui ne leur rapportent rien, quand bien même ces derniers seraient plus méritoires* ».

Comme nous avons vu donc la théorie des choix publics nous a permet de comprendre les incitations perverses de la décision publique et d'analyser le comportement opportuniste des hommes politiques qui est encore amplifié par la bureaucratie.

⁷⁷ Garelo P., op.cit, p5.

⁷⁸ Lemieux P., op.cit.

⁷⁹ Madsen P., la Micropolitique, à <http://www.turgot.org/270-la-Micropolitique.html>.

1.2.2.2 Les bureaucrates :

Nous allons étudier le comportement des fonctionnaires selon l'approche du public choice. En effet, la bureaucratie a été aussi l'objet de certaines analyses économiques dans la mesure où elle a un rôle important dans le marché politique, un rôle d'exécution de l'offre politique, d'ailleurs certains vont plus loin et voient qu'elle a même un rôle de production⁸⁰: « dans ce contexte, la "production" est un processus continu qui implique non seulement l'action des hommes du gouvernement, ou les délibérations des assemblées parlementaires, mais aussi l'action administrative de tous ceux qui, à un moment ou à un autre, contribuent à transformer des décisions politiques en actes concrets, interprètent la législation, sont chargés de son application, et ont à résoudre les cas particuliers ou les problèmes nouveaux apparaissent... »

A partir de ce rôle important de la bureaucratie, la question qui se pose est la suivante : quelles seront les objectifs pratiques du bureaucrate qui, en tant qu'homme ordinaire, est principalement intéressé par son intérêt individuel ? Et comment cela influence-t-il la nature des choix publics ?

Nous avons tous un hypothétique que les bureaucrates et les fonctionnaires sont des agents guidés par le souci de bien être général, ils n'ont pour motivation que l'affirmation et le respect de l'intérêt public. Autrement dit, la mission fondamentale d'un fonctionnaire est de nous servir. Mais nous faisons référence au modèle d'analyse proposé par la théorie des choix publics les choses s'inversent et l'objectif principal de la classe bureaucratique devient "se servir", alors comment les bureaucrates vont se servir ?

Pour répondre à cette question, nous définissons d'abord les mots clés de notre analyse : la bureaucratie et les bureaucrates.

Nous prenons dans ce cadre deux définitions importantes proposées par deux économistes. La première est celle proposée par l'économiste du choix public William

⁸⁰ Lepage H. (1980), op.cit, p138-139.

Niskanen en 1971 dans son livre *'bureaucracy and representative government'*⁸¹ : « les bureaux sont des organismes qui répondent aux deux caractéristiques suivantes :

1- les directeurs comme les travailleurs de ces organismes ne peuvent s'approprier à titre personnel ou sous forme de revenus, une partie de la différence bénéfices moins coûts.

2- une partie des revenus de l'organisation provient d'une source autre que celle de la vente du produit à un prix unitaire ».

La deuxième définition est celle proposée par l'économiste Greffe⁸² : « les bureaucrates sont des individus à qui une tutelle confie la gestion d'une organisation (bureau) dont ils ne peuvent s'approprier directement sous forme monétaire les profits (Greffe, 1981).

L'idée essentielle que nous pouvons retenir de ces deux définitions est que les privilèges et les avantages tirés par les bureaucrates ne sont pas nécessairement sous forme monétaire mais ils peuvent prendre d'autres formes. Ainsi en souhaitant maximiser leur utilité, les fonctionnaires que nous appelons ici des bureaucrates, sont intéressés par leur carrière et les bénéfices privés qu'ils retirent de leur travail. Ils sont avant tout motivés par leur importance, leur pouvoir, la taille de leur bureau, le nombre de leurs subordonnés, la dimension de leur bureau, leurs rémunérations. Alors ils se comportent en fonction de leurs propres intérêts personnels.

Nous revenons maintenant à notre question posée antérieurement : comment un bureaucrate va se servir de sa carrière, de sa position en tant qu'un administrateur ?

Nous venons de voir comment l'entrepreneur politique peut atteindre ses propres objectifs parce qu'il dispose d'un *'capital-pouvoir'* important qui lui permet de poursuivre des motivations personnelles à côté des objectifs d'intérêt général qui lui sont assignés. Quant à un bureaucrate lui aussi a un certain pouvoir dans la mesure où il est dans une situation puissante, une situation de monopole qui lui permet selon Niskanen d'utiliser

⁸¹ Cité par Garelo P., op.cit, p9.

⁸² Greffe, Cité par N'guessan T. (1991), " un modèle de comportement bureaucratique de la banque centrale, le cas de la BCEAO ", revue économique, volume 42, numéro 5, p 901.

à sa discrétion le double monopole, de production et d'information, que lui confère sa position⁸³.

Etant chargés de produire des biens collectifs à la société et de mettre en œuvre des politiques publiques adoptées par les politiciens, les bureaucrates sont les mieux informés, voir les seuls, sur le processus de fourniture des services publics aux citoyens notamment sur les coûts. Ce pouvoir provenant de cette information privilégié qu'ils vont manipuler, leur permet la maximisation de la taille de leur bureau.

A première vue, il nous paraît que les intérêts des politiciens et des bureaucrates sont opposés, les premiers veulent fournir aux électeurs des services publics aux plus bas coûts et les seconds ont tendance à les gonfler. Étant donné qu'ils sont dans une situation d'asymétrie d'information, il est plus rentable pour les hommes politiques de satisfaire ce groupe de pression motivé et en situation de monopole tout en augmentant les dépenses publiques que ne pas le faire. D'ailleurs le personnel politique ne peut satisfaire leur capital électoral sans la collaboration et la coopération des bureaucrates, il doit tenir compte des demandes et des préoccupations parallèles de ses subordonnés administratifs, et là il réside une caractéristique fondamentale du marché politique⁸⁴: *« l'une des particularités du marché politique est en effet qu'hommes politiques et fonctionnaires des administrations publiques et para-publiques sont des facteurs de production complémentaire, la production de biens collectifs dépendant de leur action conjointe »*.

Cette analyse est très similaire à celle de Breton⁸⁵ qui voit qu'il y a un partage de pouvoir entre le bureaucrate et le politique ou ce dernier garde toutefois l'ascendant. En effet, le politique décide le budget et le bureaucrate garde une marge de manœuvre dans la gestion de ce budget mais toujours sous le contrôle de sa tutelle qui ne lui sera pas toujours rentable d'exercer ce contrôle. D'ailleurs les bureaucrates sont en bonne partie incontrôlables ou ils sont toujours difficilement contrôlables.

⁸³ Garelo P., op.cit, p12.

⁸⁴ Lepage H. (1980), op.cit, p132.

⁸⁵ Breton, Cité par Garelo P., op.cit, p14.

De ce partage de pouvoir que nous puissions qualifié par un compromis qui existe implicitement entre le personnel politique et le personnel administratif à la concurrence entre les divers corps administratifs qui recherchent la maximisation de la taille de leur budget. Ainsi chaque administration (l'éducation, l'agriculture, la santé,...) voit que son domaine est si important et donc il mérite plus de crédits, alors chaque département administratif va gonfler les besoins réels de son administration et choisir le projet de lois ou décret qui lui permet d'améliorer son propre sort que ce qui est le plus efficace pour le bien être de la société.

En somme, le modèle d'analyse des incitations individuelles proposé par la théorie des choix publics nous a permis de comprendre le comportement bureaucratique et par conséquent d'expliquer l'inefficacité des administrations publiques.

1.2.2.3 Les groupes d'intérêt :

Les lobbies sont aussi un acteur principal et intermédiaire entre les individus et le personnel responsable de la production de biens collectifs, ils ont par conséquent une grande influence sur le processus de choix publics.

Définit comme⁸⁶ : « *des sous-ensembles d'individus qui sont unis par des intérêts particuliers communs et qui cherchent par des actions collectives à obtenir de l'Etat des avantages en leur faveur, parfois aux dépens du reste de la population* », les différents groupes de pression sont ainsi en vive compétition afin d'obtenir des avantages et des privilèges de la part des pouvoirs politiques, tels que l'établissement d'un prix administré, une augmentation de salaire ou la mise en œuvre d'un droit de douane. C'est ce que les économistes appellent la course aux rentes, l'activité de la recherche de rente (the rent seeking), ils sont spécialisés dans cette activité voir professionnels.

Les groupes de pression les plus compétitifs sont alors les groupes les mieux organisés, les plus efficaces et puissants qui sont visibles, capables de nuire et qu'ils ont la

⁸⁶ Ibid, p 5.

conscience politique d'eux-mêmes⁸⁷. Ce sont les petits groupes qui peuvent prélever des rentes comme le souligne Mancur Olson dans *'the logic of collective action'* (1965)⁸⁸ : « *comme les groupes relativement petits sont fréquemment capables de s'organiser sur la base du volontariat et d'agir en conformité avec leurs intérêts communs et que les grands groupes ne sont pas dans l'ensemble en mesure d'y parvenir, l'issue du combat politique qui oppose les groupes rivaux n'est pas symétrique...les groupes les plus petits réussissent souvent à battre les plus grands, qui, dans une démocratie, seraient naturellement censés l'emporter* ».

Par ailleurs, les entrepreneurs politiques motivés essentiellement par la recherche du pouvoir, la recherche d'un capital électoral suffisant pour accéder et se maintenir à des responsabilités gouvernementales, négocient principalement l'appui des groupes de pression les plus efficaces qui sont prêts à leur offrir un soutien puissant pour gagner les élections et non plus l'appui des autres groupes latents. Ce soutien accordé n'est pas sans contre partie, mais il est échangé contre des produits sur le marché politique, il a donc une valeur économique variable et il engendre un coût supporté par toute la société.

Ainsi, les politiciens négocient l'achat des suffrages qui ont un poids dans l'arène politique et offrent aux ces coalitions des individus des avantages même aux dépens du bien commun de la société. Ils leur offrent des programmes et des politiques à bénéfices concentrés et à coûts diffus et répartis sur l'ensemble des contribuables. Ce marchandage politique nous permet de comprendre la prise de nombreuses décisions nuisibles à la majorité silencieuse qui supporte le coût. Cela nous conduit à la vérité suivante⁸⁹ : « *il est pratiquement inopérant de se borner à dire que "la majorité domine la minorité"*. Dans la réalité, il n'y a au départ que des minorités, et toutes négocient leur soutien en échange d'une contrepartie acceptable ».

⁸⁷ Madsen P., op.cit.

⁸⁸ " Le rôle du marché politique : de Dunoyer au Public Choice", 10-01-2009, www.contrepoints.org/Le-role-du-marche-politique-de.html

⁸⁹ Madsen P., op.cit.

1.3 **Les dysfonctionnements publics** : *une nouvelle interprétation*

L'analyse économique des choix publics nous propose une nouvelle manière d'interpréter les décisions publiques et d'expliquer les dysfonctionnements constatés au niveau des administrations publiques. Cette théorie est un outil indispensable pour comprendre l'inefficacité publique et pour expliquer les principales caractéristiques de la fourniture des services publics. Nous allons essayer par la suite de présenter ces défaillances publiques qui sont⁹⁰ : la tendance à la surproduction, La tendance aux sureffectifs et La décapitalisation chronique et ses origines selon l'approche des choix publics.

1.3.1 **la tendance à la surproduction** :

Le secteur public se caractérise par une forte tendance à la surproduction parce que tout simplement tous les acteurs principaux (bureaucrates, citoyens et décideurs) ont un intérêt certain à tirer de cet accroissement du service et l'augmentation des quantités produites.

Dés que le financement des services et biens collectifs se fait à travers une procédure collective, c'est-à-dire par le biais de l'impôt, les consommateurs demandent toujours plus parce qu'ils ne payent pas directement leurs produits, comme dans le secteur privé, donc ils ressentent fortement moins les contraintes qui les poussent à limiter les quantités demandées.

Mais, la théorie des choix publics affirme également que même si les citoyens ne veulent plus ces grandes quantités offertes, ces dernières vont comme même être produites.

Contrairement au secteur privé où le client (le consommateur) a un pouvoir de décision réel dans le choix du producteur et donc dans le choix du produit qui répond le mieux à ses besoins et ses exigences en terme de quantité et qualité, les biens et les

⁹⁰ Ibid.

services publics ne répondent plus aux exigences du consommateur mais plutôt aux pressions du processus politique, d'ailleurs dans le secteur public on ne parle plus du consommateur mais plutôt d'usager du service public qui est captif et contraint parce que d'une part le service public est souvent un monopole donc il n'a plus le choix et d'autre part, il est obligé de payer les impôts qui financent généralement cette production.

Cette caractéristique fondamentale des services publics est davantage au service de deux acteurs principaux qui ont le vrai pouvoir de décision et ils peuvent par conséquent exercer une influence considérable sur le service public, ce sont les producteurs et les bureaucrates.

Quant aux bureaucrates et vu leur capacité à interrompre le service public ou à menacer de le faire, l'augmentation de la production leur permet d'avoir une meilleure garantie d'emploi et des meilleures rémunérations possibles, c'est-à-dire ils tirent un pouvoir et un prestige proportionnels à l'importance du service. Quant aux producteurs qui décident le niveau de la production (les dirigeants et les responsables du service public) ils cherchent eux aussi la maximisation des perspectives de leur carrière à travers l'augmentation de la production, le service public n'est donc plus au service des citoyens et du public, mais plutôt il est au service des responsables de ce service public et son personnel qui ont le vrai pouvoir à l'intérieur du système, c'est ce qu'on appelle⁹¹ *“la confiscation du pouvoir par la bureaucratie”* ou encore *“ la capture du service public par les producteurs”*.

1.3.2 La tendance aux sureffectifs :

L'administration publique se caractérise également par une tendance aux sureffectifs car personne n'a intérêt à économiser les postes de travail. Avoir un personnel plus nombreux est davantage au service de :

- ✓ fonctionnaires, car cela leur permet de travailler moins avec une plus grande sécurité d'emploi.

⁹¹ Ibid.

- ✓ Dirigeants qui ont un intérêt d'avoir plus d'employés sous leurs ordres et toucher donc des rémunérations plus élevés.
- ✓ Syndicalistes qui cherchent à maximaliser le nombre de leurs adhérents.

Cette tendance aux sureffectifs est justifiée par l'absence de toutes incitations et contraintes de la concurrence dans l'administration publique par rapport à son homologue privé, ce qui conduit automatiquement à une gestion irrationnelle des ressources financières et humaines à la fois et un pur gaspillage.

1.3.3 **La décapitalisation chronique** :

La décapitalisation chronique est aussi une caractéristique fondamentale des administrations publiques, qui veut dire que les équipements des services publics sont démodés et sous-entretenus parce que tout simplement les dépenses courantes de gestion sont plus élevées que les dépenses de capital et d'investissement.

En effet, les gestionnaires et les dirigeants ne peuvent plus réduire les dépenses courantes mais ils peuvent faire des économies sur l'entretien et l'investissement parce que les contraintes et les pressions exercées sur les premières dépenses sont très fortes. Toute réduction des dépenses de gestion implique une manifestation de la part des usagers, parce que cela engendre une réduction des services rendus et implique aussi une protestation du personnel qui refuse tout retard dans leurs rémunérations.

Quant aux dépenses d'investissement, personne ne réclame parce que le futur groupe de bénéficiaires qui tire des privilèges et des avantages de ces dépenses n'a pas encore constitué, il n'y a plus donc des pressions exercées sur l'investissement, cela nous conduit à la conséquence suivante⁹² : « *les dépenses courantes ont tout simplement plus de poids politique que les dépenses en capital* ».

2. L'approche institutionnelle : l'administration entre les contraintes informationnelles et les coûts engendrés.

Vu l'importance de l'incidence de la structure organisationnelle sur la performance globale et le rôle déterminant de l'information pertinente à la prise de décision, les

⁹² Ibid.

problèmes d'information asymétrique entre les différents acteurs, les comportements opportunistes des agents et les coûts de révélation de l'information et de contrôle en résultant, sont aujourd'hui connus comme le cœur de l'économie des organisations.

De l'approche des choix publics qui nous a permis de comprendre les moteurs d'action et les motivations des principaux acteurs du marché politique (les hommes politiques, les bureaucrates, les groupes d'intérêt...) aux problèmes d'asymétrie informationnelle qui caractérisent aussi la sphère des administrations publiques et qui conduisent par conséquent à la prise des décisions non optimales pour la société.

La remise en cause donc de l'hypothèse de la disposition des décideurs publics d'une information parfaite non seulement à long terme mais aussi à court et moyen terme et l'analyse des ces contraintes informationnelles par les théories d'économie organisationnelle notamment la théorie de l'agence et la théorie des coûts de transaction nous permettent également de comprendre l'inefficacité des administrations publiques.

Nous allons aborder, en premier lieu, la théorie de l'agence et en second lieu la théorie des coûts de transactions et enfin la théorie des droits de propriété.

2.1 La théorie de l'agence :

Formulée en 1932 par Berle et Means suite à leur travaux sur l'entreprise moderne et la propriété privé puis elle a initialement été développée par deux économistes américains Michael Jensen et William Meckling dans leur article intitulé : « theory of the firm : management behavior, agency cost, and ownership structure » en 1976⁹³, la théorie de l'agence qui s'appuie sur la relation principal-agent, cherche à résoudre les problèmes d'opportunismes engendrés par les situations d'asymétrie informationnelle et les éventuelles divergences d'intérêt entre l'agent et le principal, tout en proposant la mise en place des mécanismes de contrôle et d'incitation, qu'est-ce que nous entendons donc par une relation d'agence ?

⁹³ Charreaux G. (2000), " la théorie positive de l'agence : positionnement et apports", revue d'économie industrielle, volume 92, numéro 1, p193.

2.1.1 Définition de la relation d'agence :

Jensen et Meckling (1976) définissent une relation d'agence comme « *un contrat par lequel une ou plusieurs personnes (principal) engage une autre personne (agent) pour exécuter à son nom une tâche quelconque qui implique une délégation d'un certain pouvoir de décision à l'agent* »⁹⁴.

Donc, les firmes et les organisations en général, sont considérées – selon cette théorie – comme un ‘nœud de contrats’, un ensemble de relations contractuelles entre les individus.

Notons que le domaine couvert par la problématique de l'agence est très étendu, elle recouvre en fait toute relation de coopération et non seulement relation agent-principal. D'ailleurs Jensen et Meckling ont précisé que l'objectif qu'ils poursuivent est de construire une théorie des organisations⁹⁵: « our objective is to develop a theory of organizations that provides a clear understanding of how organizational rules of the game affect a manager's ability to resolve problems, increase productivity, and achieve his or her objective ».

Dans le cas des organisations publiques, l'Etat (Le mandant) qui est responsable de la définition des missions et de la délimitation des attributions de ses agents, a recours aux services des bureaucrates (les mandataires) pour accomplir en son nom la production des services collectifs et la réalisation de l'intérêt général. Dans cette relation, les intérêts des gestionnaires publics et ceux des décideurs publics qui représentent l'Etat, ne concordent pas (comme nous avons vu précédemment avec l'approche des choix publics), en plus de ça, les décideurs publics ne peuvent être parfaitement informés des conditions d'exécution de la tâche réalisée par les agents publics. A cette asymétrie informationnelle et les divergences d'intérêt qui sont les sources d'inefficacité publique s'ajoute la question de spécificité du secteur public qui se caractérise par la multiplicité des mandants (principaux)⁹⁶. Cette multiplicité est un handicap pour la bonne gouvernance des établissements et des administrations publiques et elle amplifie les contraintes

⁹⁴ Cité par Hachimi S. Y., op. cit, p 12.

⁹⁵ Charreaux G., op. cit, p193.

⁹⁶ Bureau D. et Mougeot M. (2007), " performance, incitations et gestion publique", conseil d'analyse économique, la documentation française, paris, p22.

informationnelles confrontées, comme c'est le cas des services extérieurs en Algérie qui relèvent à la fois d'une autorité territoriale (wali) et d'autorités sectorielles centrales (ministères).

Et même dans une seule administration publique, les situations d'asymétrie informationnelle sont très fréquentes⁹⁷ : *« la structure hiérarchique de l'administration contribue à l'émergence de relations de ce type à plusieurs niveaux. A chaque échelon, un responsable supervise l'action de ceux qui sont à un niveau hiérarchique inférieur et rend compte de cette activité à un responsable hiérarchique supérieur. Une telle structure crée, naturellement, des possibilités de collusion entre les agents et le superviseur dans le but d'accroître et de partager la rente informationnelle. Comme nous l'avons vu à propos de l'université ou des hôpitaux publics, des coalitions de cette nature, qui s'exercent au détriment de l'intérêt général et des usagers, sont fréquentes dans le secteur public »*

2.1.2 Les situations d'asymétrie d'information :

La pertinence et la qualité d'information sur la performance d'une organisation est déterminante, comme le confirme Charreaux⁹⁸ : *« bien que Jensen recourt indifféremment aux termes information et connaissance, la connaissance est au centre de la théorie positive de l'agence "TPA" qui lui prête un rôle déterminant dans la constitution de la performance organisationnelle. L'efficacité dépend fondamentalement de la capacité des membres de l'organisation à utiliser la connaissance "pertinente", qui a de la valeur pour les décisions »*.

Mais, la relation informationnelle entre l'Etat et les agents publics est une relation asymétrique dans la mesure où ces acteurs ne possèdent pas la même information. Les gestionnaires publics ont un accès privilégié à l'information, ils détiennent donc de l'information que le principal n'a pas. Ils sont les mieux informés, voir les seuls, sur les coûts de production des services collectifs, les conditions et les moyens nécessaires pour fournir des services publics à la population.

⁹⁷Idem, p31.

⁹⁸ Charreaux G., op. cit, p198.

Etant donné que ces dirigeants publics sont des agents rationnels cherchant à maximiser leur fonction d'utilité, ils vont profiter de cette information privilégiée tout en adoptant un comportement opportuniste. Cette asymétrie d'information leur permet d'orienter en partie la gestion en fonction de leurs propres intérêts au détriment de l'intérêt général.

Autrement dit, cette relation asymétrique leur permet de disposer d'une rente informationnelle définie comme⁹⁹ : « *la rente informationnelle résulte du fait que le principal a moins d'information que l'agent sur ce qui possible ou sur la manière dont les objectifs du principal peuvent être mis en œuvre. L'agent peut donc exploiter cet avantage informationnel pour réduire son effort, que cet effort concerne la réduction du coût ou l'amélioration de la qualité du service rendu à la population* ».

Donc, l'asymétrie d'information se présente au principal sous deux formes :

2.1.2.1 **La sélection adverse (l'anti -sélection)**: ce risque se manifeste avant la conclusion du contrat dans la mesure où le principal n'observe pas facilement les caractéristiques de l'agent. Le problème ici est d'inciter l'agent qui connaît l'information à prendre une décision optimale pour celui qui ne la détient pas. Par exemple : lors d'une embauche, le principal ne peut plus distinguer entre candidat compétent et candidat incompetent.

2.1.2.2 **Le risque moral (l'aléa moral)**: il se produit lorsque l'agent n'agit pas dans les meilleurs intérêts du principal qui n'observe pas directement le niveau d'effort déployé par l'agent. Autrement dit, l'action des agents de l'Etat n'est qu'imparfaitement observable, il est impossible ou coûteux de savoir si l'agent respecte ou non ses engagements.

Cette conjugaison d'aléa moral et d'anti-sélection engendre des manipulations de l'information et elle est à l'origine de rentes informationnelles exploitées par l'agent public pour réduire son effort et poursuivre ses propres objectifs.

Ces contraintes informationnelles qui sont des freins à l'efficacité, doivent être prises en compte par l'administration. Ainsi, afin de révéler l'information pertinente et

⁹⁹ Bureau D. et Mougeot M., op.cit, p30 -31.

aligner les intérêts des agents sur ceux du principal, l'Etat recourt à un ensemble des mécanismes de contrôle et d'incitation, ce qui engendre bien souvent des coûts qualifiés de coûts d'agence.

2.1.3 Les coûts d'agence :

Les Coûts d'agence, comme nous venons de voir, ont pour origine la divergence d'intérêt principal-agent et les situations d'asymétrie informationnelle. En effet, cette relation d'agence ou de coopération entraîne trois types de coûts qui sont supportés par les deux parties :

- 1- Des coûts de surveillance et d'incitation engagés par le principal pour orienter le compte de l'agent.
- 2- Des coûts d'obligation engagés par l'agent afin de mettre le principal en confiance.
- 3- Un coût d'opportunité : le principal subit une perte du fait de la divergence d'intérêts, car ses buts ne sont jamais atteints de manière optimale.

L'enjeu est d'importance car l'instauration des mécanismes de contrôle et d'incitation par l'Etat doit être fondée sur une compréhension profonde des problèmes d'information et d'incitation auxquels est confrontée la gestion publique. Il doit mettre en place les moyens appropriés pour renforcer sa voix d'accès à l'expertise et aux informations détenues par l'administration.

Mais ces systèmes de contrôle instaurés par l'Etat pour surveiller les comportements des mandataires coûtent cher, ce qui entraîne l'accroissement des dépenses publiques. L'Etat doit donc trouver les moyens les moins coûteux afin de mettre l'information pertinente à la disposition des décideurs publics (les hommes politiques principalement), il doit aussi mettre en place une architecture organisationnelle adéquate qui lui permet de minimiser les coûts d'agence engendrés¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Charreaux G., op. cit, p203.

En outre, les mécanismes de contrôle et d'incitation dans l'administration publique sont relativement faibles par rapport au secteur privé à cause de¹⁰¹ :

- La faiblesse des incitations monétaires dans l'administration et l'importance du rôle des perspectives de carrière. Le secteur privé, par contre, se caractérise par l'existence des modes monétaires d'incitation plus importante tel que : "les stocks options", les contrats de performance, l'intéressement aux bénéficiaires et les primes individualisées. Un agent public peut être incité à améliorer sa performance pour satisfaire son supérieur hiérarchique et bénéficier par conséquent d'une promotion future.
- L'absence de mesure objective externe des performances, ce qui renforce les enjeux de la mesure de la performance dans les administrations publiques. Celles-ci ne peuvent donc compter que sur le monitoring interne pour discipliner leurs responsables. Tandis que dans le secteur privé, il y a un contrôle externe exercé essentiellement par le marché financier et un contrôle interne exercé par le conseil d'administration.
- La prise en compte par les administrations publiques un critère à maximiser de surplus social qui est encore plus difficile à identifier que ne l'est la valeur de l'entreprise.
- L'absence d'un mécanisme analogue aux procédures de supervision exercée par le secteur bancaire sur les firmes, ce qui pose la question du "contrôle des contrôleurs" dans la gestion publique, car la fonction de supervision est soumise à des problèmes d'incitation et de risque de capture, il faut donc se prémunir contre les risques de capture du contrôle.
- Des contraintes juridiques et statutaires qui caractérisent les administrations publiques telle que : l'absence de risque de perte d'emploi, la garantie de stabilité du revenu, des règles d'avancement à l'ancienneté, ce qui limite la force des incitations susceptibles d'être instaurées.

¹⁰¹ Bureau D. et Mougeot M., op.cit, pp 23-40.

Comme nous venons de voir, les conflits d'intérêt et les asymétries informationnelles peuvent être surmontés, moyennant des dispositifs d'incitation et de surveillance-sanction, mais ces dispositifs sont non seulement coûteux mais leur efficacité est encore limitée à cause de la spécificité de l'action publique.

2. 2 La théorie des coûts de transaction :

A l'instar de la théorie de l'agence qui a mis en lumière les contraintes informationnelles confrontées dans la gestion des organisations, la théorie des coûts de transaction démontre également que l'information est souvent incomplète, imparfaite et coûteuse à obtenir, ce qui conduit les individus à développer des comportements opportunistes jouant sur les défauts de l'information.

Deux auteurs sont les références essentielles de cette théorie. Le premier auteur est Ronald Coase qui en a été l'un des précurseurs. Le second auteur qui a développé cette théorie est Oliver Williamson. Nous allons aborder respectivement la contribution de chaque auteur dans l'économie des organisations.

2.2.1 L'apport de Coase :

La théorie des coûts de transaction tire son origine de travaux de Coase notamment son article fondateur intitulé « *the nature of the firm* », publié en 1937 dont il a justifié l'existence de la firme.

Selon l'auteur, l'entreprise et l'organisation en général sont des institutions plus efficaces que le marché dans la mesure où elle permet d'économiser des coûts, appelés plus tard coûts de transaction par Williamson.

En effet, l'organisation est une forme de coordination des activités et de fourniture de biens alternative au marché. Si la coordination entre les agents sur le marché est assurée inconsciemment par le système de prix, la coordination au sein de l'entreprise est faite

consciemment par la hiérarchie et l'autorité de l'entrepreneur¹⁰². Autrement dit les relations dans les organisations sont des relations hiérarchiques basées sur le pouvoir et la répartition du travail.

Les individus créent ainsi des entreprises et l'Etat intervient par les institutions afin de minimiser les coûts relatifs au marché, les coûts de négociation, de recherche d'information, de découverte de prix adéquats et de conclusion de contrats séparés pour chaque transaction. Les organisations s'imposent donc comme un mode de gouvernance particulière, incarnant la coordination dirigée hiérarchique par opposition à la coordination spontanée associée au marché.

Mais, l'organisation se trouve confrontée à des difficultés et contraintes qui génèrent des coûts dits organisationnels. Ces derniers limitent sa capacité à se substituer au marché, elle doit alors comparer ses coûts de transaction et ses coûts organisationnels pour déterminer sa taille optimale.

Cet arbitrage entre recours au marché et coordination par la hiérarchie oblige chaque organisation de renforcer les conditions de son efficacité afin de minimiser les coûts de son fonctionnement.

Cette obligation d'être efficace nous mène à revenir à notre objet principal qui est l'efficacité des administrations publiques. Dans ce cadre, nous reprenons la recommandation de Coase abordée dans le premier chapitre qui consiste à affirmer que chaque transaction devait être confiée à l'organisation qui la traite de la façon moins coûteuse et économe. Basant sur cette recommandation, Coase critique l'intervention publique pour produire biens collectifs car elle repose sur l'hypothèse implicite que les coûts de transaction de son intervention sont nuls ou ils sont inférieurs aux coûts de transaction associés à l'utilisation du marché.

Or, les coûts relatifs à l'intervention de l'Etat sont aussi importants vu l'accroissement massif des dépenses publiques et les contraintes budgétaires confrontées par les Etats. D'ailleurs les réformes entamées vont dans ce sens, elles visent

¹⁰² Fleutôt D. (1999), l'entreprise et ses enjeux, ellipses-les économiques, p42.

principalement la réduction des coûts de l'intervention publique et l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des organisations publiques.

2.2.2 **L'apport de Williamson** :

A travers son ouvrage "market and hierarchies : analysis and antitrust implications" publié en 1975, Oliver Williamson prolonge et approfondit l'apport de Coase tout en analysant les organisations d'un point de vue contractualiste.

La transaction est l'unité de base de son approche, dès que l'échange se déroule dans le temps les hypothèses suivantes seront d'application :

1. **La rationalité limitée** : en empruntant de H.Simon l'hypothèse de rationalité limitée des agents économiques¹⁰³, Williamson avance qu'il est difficile que l'individu anticipe toutes les situations qui peuvent se réaliser durant la transaction.
2. **L'opportunisme** : l'individu autonome recherchant son propre intérêt adopte un comportement opportuniste, qui consiste dans un contexte d'information incomplète à recourir aux diverses formes de tricherie. L'auteur distingue entre deux formes d'opportunisme :
 - **L'opportunisme ex ante** : il consiste à ne pas donner l'information nécessaire en amont de la passation du contrat.
 - **L'opportunisme ex post** : il consiste à ne pas respecter les engagements en phase d'exécution du contrat.
3. **La spécificité des actifs** : un actif humain ou physique est spécifique quand il ne peut être engagé que dans une transaction particulière.

Dans ce contexte d'incertitude et d'information imparfaite, les individus doivent être attentifs aux limites de la rationalité des acteurs, à leur opportunisme et au degré de spécificité des actifs. Ils vont donc se prémunir rationnellement de l'existence de ces hypothèses qui génèrent des coûts. Alors ils s'engagent dans des dépenses et payent des coûts appelés coûts de transaction. Ils vont institutionnaliser ces coûts de transaction en se contractant afin de minimiser les coûts résultants. Autrement dit, ils choisissent l'intégration dans une organisation fondée sur des principes hiérarchiques.

¹⁰³H.Simon, Cité par Hachimi S.Y., op. cit, p8.

Quant aux coûts de transaction Williamson distingue les coûts ex ante qui correspondent aux coûts de recherche et de conclusion du contrat (rédaction, négociation) et des coûts ex post, qui sont relatifs aux coûts de gestion des contrats (les coûts de contrôle du déroulement du contrat et de surveillance, les coûts de renégociation éventuelle).

L'apport de Williamson, comme nous venons de voir, explique la diversité des modes d'organisation considérée comme « *nœuds de contrats* » et affirme que la meilleure forme pour accomplir une transaction dont la récurrence est forte et l'actif est très spécifique, est de signer un contrat particulier dont l'un des contractants délègue sa capacité à agir au bénéfice de l'autre, c'est-à-dire ils forment une organisation.

Revenons aux administrations publiques, l'analyse économique des coûts de transaction soutient qu'elles sont inefficaces parce qu'elles ne sont pas capables de minimiser leurs coûts de transaction, comme explique Hachimi Sanni Yaya¹⁰⁴ : « *l'une des argumentations de la théorie des coûts de transaction est qu'au sein des organisations publiques, la rigidité des structures, le processus de prise de décision et les cercles vicieux bureaucratiques imposent une délégation des pouvoirs, ce qui engendrent, en raison notamment de l'imperfection de l'information et des comportements opportunistes des agents, des structures onéreuses et des mesures coûteuses de surveillance* ».

Les administrations publiques sont alors appelées à mettre en place des mécanismes de contrôle et des dispositifs de surveillance afin de révéler l'information pertinente et de contrer les comportements opportunistes des agents publics jouant sur les défauts de l'information. Ce renforcement du contrôle des bureaucrates a des effets importants sur la gestion publique comme nous allons voir par la suite.

2.3 Le renouveau du contrôle des bureaucraties :

Les politiques actuelles de réforme de l'Etat et de son appareil administratif se caractérisent par le succès croissant de la culture d'audit, des résultats et de la performance,

¹⁰⁴ Hachimi S. Y. (mai 2005), " des limites de l'Etat aux vertus du marché : effets de la privatisation sur la performance des entreprises publiques- une étude de cas multiples au Bénin", la Revue Perspective Afrique, vol. 1, N° 1, p64, www.perspaf.org.

et par le développement des fonctions de contrôle, nous sommes devant un phénomène dit « *le renouveau de contrôle des bureaucraties* », selon les mots de Philippe BEZES¹⁰⁵.

D'abord, l'approche économique des choix publics recommande de mettre en place des mécanismes de contrôle pour que les agents publics agissent en conformité avec les missions du service public et que l'Etat évite la monopolisation des informations par les bureaucrates et alignent leurs intérêts sur l'intérêt général.

Dans le même sens, l'analyse économique institutionnelle, notamment, la théorie de l'agence et la théorie des coûts de transaction, recommande aussi de mettre en place des dispositifs de surveillance et des mécanismes d'incitation afin de détenir l'information pertinente, surmonter les obstacles informationnels et limiter les comportements opportunistes des agents publics.

Ces nouvelles théories économiques ont mis alors en avant le nécessaire renforcement des dispositifs de contrôle et de surveillance des bureaucrates, comme explique Philippe BEZES¹⁰⁶ : « *de plus en plus manifeste au fil des années 1990, un autre ensemble de recommandations, largement influencé par des travaux d'économie publique, va également nourrir les réformes administratives et faire du contrôle des bureaucraties un enjeu essentiel. La théorie du public choice (William Niskanen), celle des coûts de transaction (Oliver E. Williamson) ou celle de l'agence (M. Jensen et W.Meckling) font partie des corpus scientifiques mobilisés pour élaborer de nouvelles recommandations et de nouvelles pratiques* ».

La mise en œuvre donc les préconisations de ces nouvelles théories nous permet de comprendre le renforcement annoncé des contrôles et la récente explosion des formes et des fonctions de surveillance des administrations. Ainsi, des organes de contrôle ont été mis en place pour prendre en charge cet enjeu central.

¹⁰⁵ Bezes P. (2005), " le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du New Public Management ", Revue d'informations sociales, 6, n°126, p26.

¹⁰⁶ Idem, p29.

Mais comme BEZES explique : ce contrôle est développé et sa nature est changée. D'ailleurs l'enjeu même de contrôle des administrations n'est pas un élément nouveau. D'abord, c'était un contrôle de régularité qui consiste à vérifier la conformité des actions administratives aux règles juridiques, puis il devient un contrôle politique qui réaffirme la primauté de l'acteur politique (le principal) sur le fonctionnaire, et enfin il est maintenant un contrôle rationnel et gestionnaire des organisations publiques, un contrôle d'efficacité et d'efficience. Certains auteurs, comme cite BEZES, décrivent ce mouvement comme '*un néo-taylorisme*' confortant ce que d'autres décrivent comme '*un modèle de contrôle par la production et le traitement de l'information*'.

Or, ces nouveaux dispositifs de contrôle ont des effets pervers sur la gestion publique. D'une part, différents pays notamment les pays anglo-saxons, ont engagé des politiques de réforme qui visent principalement la réduction des dépenses publiques et les effectifs dans le secteur public, et plus largement le retrait de l'Etat (la diminution du rôle de l'Etat). Cependant d'autres politiques de réforme appellent au renforcement du contrôle des bureaucraties d'une autre part, ce qui a conduit par conséquence à l'augmentation des activités et des organes de contrôle interne à l'Etat.

Ces effets pervers sont bien observés en Grande Bretagne comme le montre une série d'enquêtes menées depuis la fin des années **1990** et dirigées par Christopher hood. Elles soulignent l'évolution paradoxale de l'administration au Royaume-Uni et la constitution d'un champ spécialisé de contrôle administratif caractérisé par des organes publics de plus en plus nombreux ¹⁰⁷: « *de 1975 à 1995, le nombre d'agents publics occupant des fonctions dans les organes de régulation internes à l'Etat britannique a augmenté de 90%, tandis que le nombre de fonctionnaires du civil service diminuait globalement de 30% et de 20% pour les fonctionnaires* ».

2.4 La théorie des droits de propriété :

La théorie des droits de propriété tire son origine principalement des travaux d'Alchian, Demsetz, Furubotn et Pejovich¹⁰⁸. Elle nous permet de comprendre le

¹⁰⁷ Ibid, p35.

¹⁰⁸ CHARREAUX G. et PITLO-BELIN J.P., la théorie des organisations, sans date, p23.

fonctionnement interne des différentes formes organisationnelles à partir de la notion de droit de propriété et d'expliquer leur efficacité relative, tout en montrant la supériorité des systèmes de propriété privée sur toutes les formes de propriété collective.

2.4.1 **Définition de la notion de droit de propriété :**

La notion droit de propriété est définie par Pejovich¹⁰⁹ : « *les droits de propriété ne sont pas des relations entre les hommes et les choses mais des relations codifiées entre les hommes qui ont rapport à l'usage des choses* ».

Ce rapport à l'usage des choses diffère selon le regroupement des droits de propriété ou leur démembrement, car ces droits de propriété s'expriment à trois niveaux :

1. Le droit de l'utilisation de l'actif, c'est l'attribut usus.
2. Le droit d'en tirer un revenu, d'être bénéficiaire des fruits qu'il peut générer, c'est l'attribut fructus.
3. Le droit d'aliéner l'actif et le céder à un tiers, c'est l'attribut abusus.

Pour la théorie des droits de propriété, ces trois attributs (usus, fructus, abusus) fournissent aux individus les meilleures incitations à créer, conserver et valoriser des actifs. Ainsi leur regroupement entre les mains d'une même personne, permet d'avoir une plus grande efficacité, c'est le cas de l'entreprise capitaliste dont la propriété est privée. Celle-ci est la meilleure forme de propriété comme le confirme Bruno TINEL¹¹⁰ : « *les tenants de cette approche considèrent la propriété privée, en vertu de son caractère exclusif et transférable, comme le meilleur moyen de valorisation des ressources. Toute propriété commune, en raison de son caractère exclusif, conduirait nécessairement à une surutilisation des richesses. En effet, lorsque la propriété revêt un caractère collectif, des comportements de 'passager clandestin' se généralisent quasi mécaniquement* ».

Mais comme nous sommes dans un monde où les coûts de transaction ne sont pas nuls, il génère des coûts liés à la spécification des droits, il sera donc difficile de définir

¹⁰⁹ Ibid, p24.

¹¹⁰ TINEL B. (2002), " que reste-t-il de la contribution d'Alchian et Demsetz à la théorie de l'entreprise ? ", septembre, université Paris 1, p8.

parfaitement certains droits. Alors les droits de propriété sont démembrés, ce qui justifie l'existence des différents types de propriétés et par conséquent l'existence des organisations sociales structurantes ces droits de propriété.

2.4.2 **L'efficacité de l'organisation publique :**

Comme les droits de propriété sont démembrés, les auteurs de cette théorie ont proposé une typologie des grands types de propriété des firmes qui sont : l'entreprise capitaliste, l'entreprise managériale, l'entreprise publique et l'entreprise coopérative. Ainsi, ils analysent les problèmes de conflits d'intérêt résultants de la séparation entre les fonctions de décisions et les fonctions de propriété (les propriétaires et les managers) et les mécanismes de contrôle qui doivent être mis en place.

Ce qui nous intéresse de cette analyse économique des droits de propriété est l'organisation publique. Celle-ci est, selon cette théorie, par nature inefficace. Dès qu'il n'y a pas de lien entre le niveau des rémunérations et l'effort déployé, chaque fonctionnaire préfère, par rationalité, travailler le moins possible.

Nous reprenons dans ce cadre les mots de Gérard CHARREAUX¹¹¹ : « *l'argumentation classique développée par l'école des droits de propriété pour expliquer l'inefficacité supposée des bureaucraties publiques est que les bureaucrates publics ne peuvent s'approprier les gains qui résultent de leurs efforts, et qu'en conséquence, ils tout intérêt à minimiser leurs efforts et à se rémunérer sous forme d'avantages non-pécuniaires* ».

L'organisation privée est alors, selon la théorie des droits de propriété, plus efficace que l'organisation publique, ce qui nous conduit à poser la question suivante :

Comment nous expliquons la supériorité de l'entreprise privée sur l'administration publique ? Est ce que l'administration publique est nécessairement moins performante que l'entreprise privée ?

¹¹¹ Charreaux G. (1989), " la théorie des transactions informelles : une synthèse", IAE DIJON – Faculté de Science Economique et de Gestion, p10.

Conclusion :

En conclusion, nous avons vu que la théorie des choix publics ainsi que les théories institutionnelles remettent en cause l'hypothèse de bienveillance des acteurs dans le processus politique et l'hypothèse de leur disposition d'une information parfaite pour combler les lacunes du marché et notamment produire les services collectifs.

En effet, la théorie des choix publics met en relief les motivations individuelles des responsables publics qui sont au même titre que les agents économiques guidés par leur propre intérêt. Il ne s'agit pas bien sûr de les considérer comme des voleurs ou qu'ils sont nécessairement moins altruistes, mais seulement l'Etat doit prendre en compte les incitations personnelles des politiciens et des bureaucrates et de ne pas négliger les effets pervers sur la gestion publique.

Ainsi, les théories institutionnelles recommandent également de prendre en compte les enjeux informationnels, dans la mesure où la relation entre le personnel politique et le personnel administratif c'est une relation asymétrique, ce qui permet aux agents de jouer sur ces défauts informationnels, adopter des comportements opportunistes, constituer des coalitions et des collusions contre l'intérêt général et s'approprier des rentes pour réaliser leur propre intérêt.

Ces contraintes sont des freins à l'efficacité, c'est-à-dire que l'inefficacité de l'administration publique est justifiée par les enjeux de la poursuite des intérêts individuels par les responsables ainsi que par les problèmes d'asymétrie informationnelle, mais la question qui se pose maintenant est la suivante : le secteur privé est aussi comme le secteur public confronté aux problèmes d'information et d'incitation, mais malgré ça, il est plus performant et plus efficace, pourquoi les entreprises privées sont plus performantes que les administrations publiques ?

Nous allons essayer de répondre à cette question à travers le chapitre suivant consacré à la singularité de la performance de l'administration publique.

Chapitre troisième
La singularité de la performance de
l'administration publique

Introduction :

De nombreux auteurs voient que les entreprises privées sont plus efficaces que les administrations publiques, nous allons essayer, à travers ce chapitre, de comprendre les causes de la performance de l'entreprise privée sur l'administration publique tout en montrant la spécificité de la performance publique.

En outre, nous allons voir que les dysfonctionnements de l'administration publique et son inefficacité, ont poussé cette dernière à s'inspirer de l'entreprise privée, d'ailleurs la réforme de l'administration se fait à travers le recours aux méthodes managériales du secteur privé. Ainsi nous présentons la doctrine référence de ces réformes engagées, qui est connue sous le nom ' la nouvelle gestion publique', puis nous exposons ses limites.

Enfin, nous définissons le concept de la performance qui a peu à peu été introduit et répandu dans la sphère publique, l'objectif principal et actuel de la modernisation des administrations publiques, est d'axer la gestion publique sur la performance, puis nous définissons la performance publique.

1. La supériorité de l'entreprise privée sur l'administration publique :

La performance de l'organisation privée sur l'organisation publique est confirmée par de nombreuses analyses empiriques sur l'efficacité productive comparée entre production publique et privée. En effet une différence de 20 à 40% en faveur du privé est généralement – pas toujours – observée¹¹².

Cette supériorité de l'entreprise privée se manifeste sur le double plan de¹¹³ :

- ✓ L'efficacité technologique.
- ✓ L'efficacité organisationnelle.

Malgré que le secteur privé soit aussi, comme son homologue public, confronté aux incitations individuelles, les objectifs personnels poursuivis par ses dirigeants, et aux contraintes d'ordre informationnel et les comportements opportunistes résultants, comment nous pouvons expliquer cette supériorité du secteur privé ?

1.1 Eléments explicatifs :

Cet écart dans l'efficacité des secteurs marchand et non marchand peut être expliqué par :

1.1.1 La multiplicité des objectifs:

Contrairement à l'entreprise privée qui cherche principalement la maximisation de son profit et la rentabilité de son activité, les objectifs des administrations publiques sont complexes, multidimensionnels et souvent flous, ce qui rend difficile la question de l'évaluation de la performance publique.

En effet l'intervention publique ne peut s'évaluer par un seul critère alors que l'activité du secteur privé peut l'être par le seul critère du profit. Autrement dit, il est important, concernant les organisations publiques de mettre l'accent sur l'absence de profit

¹¹² Prud'homme R. (2003), les services publics, institut de l'entreprise, mai, p15.

¹¹³ Weber L., op.cit, p202-203.

comme mesure quantitative synthétique des performances. Ceci a plusieurs conséquences citées par Philippe HUSSENOT¹¹⁴ : « *incertitude quant à l'efficacité comparative des projets ; incertitude quant lien entre les coûts engagés et les résultats obtenus ; les performances relatives aux objectifs principaux n'apparaissent pas clairement, la comparaison entre unités n'ayant pas la même fonction est quasiment impossible* ».

En outre, les administrations publiques observent simultanément plusieurs objectifs, notamment en matière de distribution des revenus et de politique sociale. Elles prennent en la charge la réalisation des objectifs d'intérêt général et du bien être collectif, des objectifs qui sont totalement ignorés par le secteur privé car ils ne sont pas rentables.

Cette multiplicité des objectifs de l'action publique se traduit également par une multiplicité des tâches des agents de l'Etat¹¹⁵. En effet ce caractère de multiplicité des tâches à l'activité quotidienne des agents publics a des effets négatifs sur leur performance individuelle¹¹⁶ : « *comme l'ont montré Dewatripont, Jewit et Tirole (1999), l'accroissement du nombre des tâches assignées à un agent réduit son effort total car le lien entre la performance et l'évaluation de la compétence par le supérieur hiérarchique devient trop lâche* ».

La théorie des droits de propriété a aussi, comme nous venons de voir, montré que les individus préfèrent travailler le moins possible (diminuer leurs efforts) parce qu'il n'y a pas de lien entre la rémunération finale et l'effort déployé.

1.1.2 **L'absence de pression externe:**

Le faible des pressions externes s'exerçant sur les administrations nous permet aussi d'expliquer d'une part leur inefficacité et d'autre part l'effort permanent de recherche de compétitivité, d'efficacité et d'efficacités consenti par les entreprises privées.

¹¹⁴HUSSENOT P. (1983), la gestion publique par objectifs : des ambitions à la pratique, les éditions d'organisation, p 44.

¹¹⁵ Bureau D. et Mougeot M., op.cit, p19.

¹¹⁶ Idem, p32.

Le privé opère dans un cadre concurrentiel, il est donc soumis à un stimulant/sanction fort, c'est le profit. Chaque entreprise est tenue d'être efficace pour satisfaire sa clientèle et par conséquent maximiser son profit. Dans le cas contraire, elle risque de faire faillite si elle perd sa part de marché. Ceci incite forcément les dirigeants à gérer efficacement leur entreprise, en vue d'assurer non seulement sa survie, mais aussi et surtout sa pérennité.

Tandis que l'administration publique est souvent en situation de monopole, ce qui favoriserait "une vie tranquille" et n'inciterait pas celle-ci à améliorer et à rationaliser sa gestion. L'administration n'est exposée à aucune fermeture ou faillite, ni à aucune obligation d'être compétitive. Elle ne risque plus de faire faillite comme elle devrait normalement le faire avec une gestion pareille à cause de l'absence de pressions similaires s'exerçant sur le secteur privé.

1.1.3 **L'absence de contrôle externe :**

Outre le contrôle externe exercé par le marché financier sur les firmes, le consommateur exerce aussi un contrôle direct sur la performance de l'entreprise tandis que son contrôle n'est exercé qu'indirectement sur les administrations publiques.

Comme nous avons vu précédemment, le client a un pouvoir de décision dans la mesure où il peut choisir son producteur, le producteur qui lui offre produits de plus grande qualité, les produits qui répondent mieux à ses exigences et ses besoins. Les biens et services finissent donc par se conformer aux préférences des consommateurs et chaque entreprise à gros à gagner à être efficace. Dans le cas contraire, les producteurs font faillite et leurs clients vont chercher ailleurs.

Mais l'utilisateur des administrations publiques est captif, il ne contrôle ni le choix de son fournisseur ni la quantité produite. Il est obligé de s'adresser à ces administrations publiques qui sont en situation de monopole.

En effet, le citoyen ne peut qu'exercer un contrôle indirect par le biais des moyens d'action politique (le parlement, les parties politiques, les associations ; les groupes d'intérêts ...)

La spécificité des missions de l'action publique, la multiplicité et l'imprécision des objectifs à tous les niveaux de l'administration, l'absence de pression et de contrôle similaires s'exerçant sur le secteur privé, distinguent la performance publique de la performance privée. Mais cela n'empêche pas de souligner l'existence des complémentarités entre les deux secteurs, l'intervention de l'Etat est toujours indispensable pour fournir l'infrastructure matérielle (transport, routes, ponts...), immatérielle (éducation, recherche) ou institutionnelle nécessaire à l'économie¹¹⁷. En d'autres termes, la performance du secteur public favorise la performance et la compétitivité du secteur privé.

En effet l'efficacité de l'administration publique conduit nécessairement à l'efficacité du secteur privé, mais si elle est inefficace, ceci a des effets négatifs sur le fonctionnement du secteur privé, comme le confirme Simon¹¹⁸ en critiquant l'inefficacité de l'administration lorsqu'il dit que l'administration n'est plus qu'une « *bureaucratie qui détruit notre système de production, source de toute richesse* ».

1.2 L'efficacité du système de contraintes :

De ce qui précède, nous arrivons à la conséquence suivante : l'efficacité d'une organisation dépend principalement de l'efficacité des contraintes à canaliser les intérêts des individus dans un sens convergent avec les intérêts de cette organisation¹¹⁹.

Par contraintes, nous entendons¹²⁰ : « *les systèmes de sanctions et de récompenses qui caractérisent toute vie collective et qui sont déterminés par la structure et l'organisation dans le cadre de laquelle l'individu agit. Elles représentent une sorte de système de portes ouvertes et de portes fermées qui canalise les efforts qui déploient les*

¹¹⁷ Ibid, p12.

¹¹⁸ Simon, cité par HUSSENOT P., op.cit, p 37.

¹¹⁹ Lepage H. (1978), op.cit.

¹²⁰ Idem.

individus pour accroître le montant global de leurs satisfactions (ce que les économistes expriment par leur formule 'maximiser son utilité'), le rôle de ces canalisations étant de faire en sorte que, tout en agissant pour eux, les individus agissent dans le sens le plus favorable aux intérêts 'collectifs' de la communauté à laquelle ils appartiennent ».

Partant de là, le marché est considéré comme le meilleur mécanisme d'allocation des ressources dans la mesure où son système de sanctions et de récompenses contraint les intérêts individuels à coïncider automatiquement avec l'intérêt collectif, c'est la main invisible d'Adam Smith qui dispense chacun de se préoccuper de l'intérêt général car la structure des intérêts particuliers intègre automatiquement les conditions de l'optimum social.

Quant aux organisations, l'organisation privée est souvent, comme nous venons de voir, plus performante que son homologue public, parce que tout simplement son système de sanctions et de récompenses est efficace, comme le confirme l'économiste des choix publics, Gordon Tullock¹²¹ : *« ce qui différencie une entreprise capitaliste d'un service administratif, ce n'est pas que les individus s'y comportent de façon différente ; mais le fait que les règles du jeu, les contraintes institutionnelles qui délimitent leur degré d'autonomie dans la poursuite de leurs objectifs personnels sont beaucoup plus rigoureuses dans l'entreprise privée que dans l'administration. D'où le résultat paradoxal que c'est dans l'entreprise que les actes individuels, toutes choses égales par ailleurs, ont le plus de chances de coïncider avec l'intérêt général, cependant que c'est dans les bureaux administratifs que les individus ont le plus de possibilités de laisser libre cours à la maximisation de leurs intérêts individuels, que ceux-ci convergent ou non avec l'intérêt général ».*

Outre l'analyse rationnelle des motivations des individus, l'approche des choix publics nous propose aussi d'identifier les contraintes qui pèsent sur tous les comportements individuels et qui conditionnent leurs attitudes et leurs choix décisionnels. Une entreprise n'est pas efficace car ses agents sont plus compétents et altruistes que les

¹²¹ Idem.

agents publics ou elle est dotée des moyens plus importants que l'administration publique, mais plutôt parce que son système de contrainte est plus rigoureux et efficace.

Quant au système de contraintes qui caractérise les administrations publiques, a ses particularités et ses limites par rapport à ce caractérisant le secteur privé. L'administration est inefficace parce que le système de sanctions et de récompenses qui canalise les efforts que déploient les agents publics pour accroître leur fonction d'utilité est inefficace, les bureaucrates disposent donc de plus de liberté pour maximiser leurs intérêts personnels.

Autrement dit, l'entreprise est efficace parce qu'elle est tenue d'être efficace tandis que l'administration publique est inefficace parce qu'elle est dispensée d'être efficace, ses défauts sont inhérents à sa nature, comme le décrit Madsen Pirie¹²² : « *un schéma similaire se répète dans l'administration de l'Etat. A la base se trouve le fait que si une administration publique ne se conforme pas aux normes de la gestion privée et n'atteint pas son niveau d'efficacité, c'est tout simplement parce que son statut même est fait pour l'en dispenser* ». Il revient donc à l'Etat et son administration de corriger et limiter les motivations individuelles par un système de contraintes incarnant l'intérêt général.

3. L'administration publique s'inspire de l'entreprise privée :

Face à ces dysfonctionnements de l'administration publique et son inefficacité, de nombreux pays, notamment les pays occidentaux, ont entamé des réformes de longue haleine afin de rationaliser la gestion publique, légitimer à nouveau l'intervention de l'Etat et introduire une culture de performance.

Le courant de ces réformes engagées sous certaines contraintes, comme nous allons voir dans le premier point, s'inspire très largement du secteur privé. Il est connu sous le nom le mouvement de la nouvelle gestion publique ou le nouveau management public (the new public management) que nous allons aborder dans le second point.

¹²² Madsen P., op.cit.

3.1 le contexte de l'émergence de la nouvelle gestion publique :

Comme nous venons de voir, sous les contraintes que les organisations bougent, le besoin de réforme est ressenti d'une manière accrue et les Etats n'avaient plus d'autres choix que tourner vers la réforme de ses appareils administratifs. Les politiques des réformes s'imposent donc dans un contexte contraignant, sous certaines contraintes majeures, ce qui a incité les administrations publiques à agir efficacement.

Tout d'abord, les politiques de réformes ont été entamées sous la pression des difficultés financières rencontrées pratiquement dans tous les Etats¹²³. En effet, ils sont confrontés à des crises budgétaires et à une croissance continue des dépenses publiques, des déficits et de l'endettement, ce qui a imposé la nécessité de rationaliser la gestion publique et de maîtriser les dépenses publiques. Autrement dit, les enjeux économiques et budgétaires étaient le facteur déclencheur de ces réformes qui se préoccupent désormais de l'efficacité de la dépense publique.

En outre, l'intérêt porté aux politiques de modernisation des administrations publiques est manifestement lié à une crise de l'action publique. Cette crise est multiforme dans ses manifestations¹²⁴ :

Une crise cognitive : c'est-à-dire l'incertitude du sens qui affecte les mécanismes d'explication sur ce que fait ou ne fait pas l'administration publique.

Une crise normative : c'est-à-dire une remise en cause des normes et procédures qui encadrent et définissent la conduite de l'action publique.

Une crise de médiation : c'est-à-dire une panne des mécanismes qui organisent et activent le dialogue entre les divers groupes de l'Etat.

¹²³ Gauillaume H., Gauillaume D. et Silvent F. (2002), gestion publique : l'Etat et performance, presses de sciences po et DALLOZ, p32.

¹²⁴ DJOULDEM M. (2003), " Rhétoriques, controverses et incertitudes dans la conduite de la modernisation de l'action publique", colloque international " Le changement dans l'administration", Revue IDARA, n°25, p75.

Une crise de légitimité : c'est-à-dire une perte de confiance progressive du public dans l'action de l'Etat et son personnel politique et administratif. La légitimation de l'intervention publique par le concept de la puissance publique puis par le concept de l'intérêt général ne marche plus. L'Etat providence est remis en cause et l'action de l'Etat ne peut être légitimée que si elle est efficace.

Les Etats sont tenus donc de faire face à cette crise multiforme qui frappe les administrations, ce contexte les conduit à rechercher une nouvelle légitimité fondée sur la performance. Le mouvement de la nouvelle gestion publique est alors une réponse à cette crise de légitimité¹²⁵ : « *c'est un langage destiné à produire les signes d'une nouvelle légitimité des organisations publiques* ».

Ainsi, nous pouvons synthétiser ce contexte en quatre points soulignés par François-Xavier Merrien¹²⁶ : « *il est possible d'avancer l'hypothèse selon laquelle la vogue de la nouvelle gestion publique résulte de la conjonction de quatre phénomènes de nature différente : des problèmes vécus sous un mode dramatique (dette publique, déficit commercial, délocalisation de la production), l'hégémonie progressive d'un corpus d'idées néo-libérales et managériales, des réseaux d'experts offrant des solutions toutes prêtes à vendre (Saint-Martin, 1998) et enfin des responsables politiques qui trouvent là une opportunité à exploiter* », nous expliquerons par la suite ce dernier point relatif aux responsables politiques.

Outre l'objectif d'assainir en profondeur les finances publiques, les réformes engagées visent aussi à :

- ✓ légitimer à nouveau l'action de l'Etat,
- ✓ restaurer la confiance des citoyens par l'amélioration de la qualité des services publics et de l'efficacité des politiques publiques.
- ✓ la volonté de rendre plus transparente l'action des administrations et de renforcer le contrôle démocratique sur la gestion publique.

¹²⁵ HUSSENOT P., op.cit, p36.

¹²⁶ Merrien F.X. (1999), " La nouvelle gestion publique : un concept mythique", Revue lien social et politiques, n° 41, p95.

3.2 La nouvelle gestion publique :

Face à cette inefficacité de l'administration publique et son infériorité par rapport à la performance de l'entreprise privée, de nombreux pays ont lancé des réformes afin de rationaliser l'action publique et développer la gestion par performance. À travers notre lecture, nous avons remarqué qu'un grand nombre d'auteurs qualifient ce mouvement de réformes sous une même appellation "la nouvelle gestion publique" ou "le nouveau management public" (the new public management). Nous allons dans premier point définir ce mouvement de réformes et en second point présenter ses limites.

3.2.1 Définition et illustrations :

La mouvance de réforme "la nouvelle gestion publique" s'impose donc au début des années 1990 pour constituer la doctrine référence qui alimente les politiques de réformes de l'Etat des pays occidentaux. Elle s'inspire très largement du secteur privé, d'ailleurs par définition la nouvelle gestion publique est l'introduction et l'adaptation de méthodes managériales empruntées au secteur privé afin d'accroître l'efficacité du secteur public.

En d'autres termes, c'est l'introduction d'une logique de marché dans le secteur public, comme l'explique François-Xavier Merrien¹²⁷ : « *le point commun de ces réformes est de chercher à introduire des marchés ou des quasi-marchés au sein des institutions de l'Etat providence de manière à en renforcer l'efficience* ».

La nouvelle gestion publique s'inscrit donc dans une idéologie néo-libérale et puise ses fondements dans de nombreuses théories économiques et gestionnaires (le courant néoclassique, théories institutionnelles et des organisations : théorie de l'agence, théorie des droits de propriété et théorie des coûts de transaction, l'analyse économique des choix publics...etc.). Elle est née et a prospéré dans les pays anglo-saxons à partir des années 1980, notamment dans la Grande Bretagne Thatcherienne et aux Etats Unis sous Reagan et

¹²⁷ Ibid, p95.

Clinton, puis elle a été répandue dans l'ensemble des pays de l'OCDE et de multiples pays en développement¹²⁸.

La nouvelle gestion publique a succédé à de nombreuses réformes au cours des années soixante dix afin d'améliorer la qualité des décisions publiques. Il s'agit principalement du budget-zéro, système de planification, programmation et budgétisation développé aux Etats Unis, de même qu'en France sous l'appellation de rationalisation des choix budgétaires (RCB) et l'analyse coûts-bénéfices¹²⁹.

En effet, la nouvelle gestion publique n'est pas seulement une remise en cause de l'Etat providence et une réponse à la crise de légitimité qui a secoué l'administration, mais elle est aussi une critique radicale du modèle hiérarchique weberien¹³⁰. Ce modèle bureaucratique qui est le modèle typique de la gouvernance des organisations publiques, est remis en cause au profit d'un modèle "contractuel de marché" afin de garantir le passage du monopole au marché, de la contrainte administrative à la diversité, de l'administration irresponsable à la l'administration responsable¹³¹.

Les principales différences entre une administration de type wébérienne et une administration basée sur le nouveau management public sont présentées dans le tableau suivant :

¹²⁸ AMAR A., BERTHIER L. (2006), " Le nouveau management public: avantages et limites", colloque RESER, 28 septembre, p 2.

¹²⁹ Weber L., op. cit, p 319.

¹³⁰ Merrien F.X., op. cit, p 97.

¹³¹ Ibid, p97.

Tableau n° 4: comparaison des administrations de types wébérienne et NMP.

Éléments de comparaison	Administration wébérienne	Administration NMP
Objectifs	Respecter les règles et les procédures	Atteindre les résultats, satisfaire le client
Organisation	Centralisée (hiérarchie fonctionnelle, structure pyramidale)	Décentralisée (délégation de compétences, structuration en réseaux, gouvernance)
Partage des responsabilités politiciens/administrateurs	Confus	clair
Exécution des taches	Division, parcellisation, spécialisation	autonomie
Recrutement	concours	Contrats
Promotion	Avancement à l'ancienneté, pas de favoritisme	Avancement au mérite, à la responsabilité, et à la performance
Contrôle	Indicateurs de suivi	Indicateurs de performance
Type de budget	Axé sur les moyens	Axé sur les objectifs

Source : AMAR A., BERTHIER L., op. cit, p5.

Pour illustrer ces réformes managériales, nous avons choisi les deux cas suivants :

1- le cas de la Grande Bretagne : ce pays est considéré comme le pays leader en matière des réformes introduites, qui sont un cas exemplaire de mise en œuvre des réformes managériales.

2- le cas de la France : la France est en retard par rapport aux pays de l'OCDE et elle n'a entrepris des réformes importantes que récemment par le biais de la loi organique du 1^{er} aout 2001 pour combler le retard enregistré¹³².

Les réformes au Royaume-Uni sont initiées par Madame Thatcher connue sous le nom de Femme de fer¹³³. Elles sont visées principalement la réduction des dépenses

¹³² Guillaume H, Guillaume D. et Silvent F., op. cit, p54.

publiques, les privatisations et plus largement le retrait de l'Etat '*moins d'Etat, mieux d'Etat*'.

La première vague de ces réformes étaient de 1976 à 1986, connue sous le slogan '*rolling back the state*'¹³⁴, qui a pour objectif la réduction des coûts, des gaspillages et des effectifs dans le secteur public britannique. C'est ainsi que le début des années 80 s'est traduit par la mise en place de privatisations de grande ampleur et a concerné les principales entreprises publiques à caractère industriel et commercial : British telecom, British Gas, British Airways, British Airports authority¹³⁵.

En 1988, le premier ministre Thatcher a lancé la réforme Next Steps né d'un rapport officiel intitulé '*Improving management in Government : the Next Steps*'¹³⁶ (Améliorer la gestion du gouvernement : la prochaine étape). Cette réforme qui concerne la fonction publique de l'Etat, a créé des agences exécutives autonomes dirigées par des chefs exécutifs soumis à des tests de performance. Ces responsables des agences sont recrutés par contrat et rémunérés en fonction de l'efficacité de leur action. Ils disposent d'une large autonomie dans la gestion des crédits alloués et les ressources financières.

Divers textes ont suivi pour accompagner la réforme du secteur public. Il s'agit principalement de ¹³⁷:

- '*Citizen's Charter*' en 1992 (la charte du citoyen): son objectif est de placer le citoyen au centre des préoccupations de l'administration.
- '*Modernising Government White paper*' en 1999 (le livre blanc '*modernisation de l'administration publique*): son objectif est la modernisation des services publics et leur adaptation aux besoins des usagers.

Quant à la France et après l'échec de la technique '*la rationalisation des choix budgétaires*' et son abandon en 1984¹³⁸ et autres réformes initiées (la modernisation du

¹³³ DUGGETT M. (2003), " Les conditions préalables nécessaires au changement ", colloque international " Le changement dans l'administration", Revue IDARA, n°25, p27.

¹³⁴ Bezes P., op. cit, p28.

¹³⁵ LAMARZELLE D. (2008), Le Management public en Europe, EUROPA, p44.

¹³⁶ DUGGETT M., p29.

¹³⁷ AMAR A., BERTHIER L., op. cit, p7-8.

¹³⁸ Idem, p4.

ministère de l'équipement, la création de la charte des services publics, etc.), la France a lancé une réforme très importante et audacieuse de la procédure budgétaire et de la gestion publique par le biais de la nouvelle loi organique relative aux lois des finances du 01 aout 2001, connue par la "LOLF".

Cette nouvelle loi réforme en profondeur la gestion de l'Etat, son ambition est de rénover la gestion publique en passant d'une logique de moyens à une logique de résultats. Elle est votée à l'unanimité et entrée en vigueur par étapes, elle s'est appliquée à toute l'administration française au 01-01-2006.

Cette réforme budgétaire consiste à¹³⁹ :

- introduire une nouvelle architecture budgétaire : le budget général de l'Etat est désormais découpé en 34 missions, 133 programmes et près de 580 actions.
- offrir une lisibilité accrue de l'action publique.
- renforcer le rôle du parlement : désormais, le parlement examine la totalité du budget, avec un vote pour chacune des 34 missions, et il contrôle aussi l'efficacité de la dépense publique.
- déterminer des responsabilités nouvelles pour les managers publics : un responsable est désigné à la tête de chaque programme par le ministre compétent, il est doté d'une plus grande liberté dans la gestion de ses moyens pour atteindre les objectifs votés par le parlement.
- mesurer les objectifs de performance par des indicateurs concrets bien précis.
- introduire une comptabilité publique plus complète qui s'inspire de la comptabilité d'entreprise tout en tenant compte des spécificités publiques.

3.2.2 Les limites de la nouvelle gestion publique

Malgré le succès relatif de cette mouvance réformatrice dans certains pays notamment la Grande Bretagne, la Nouvelle-Zélande, l'Australie comme le montre certaines études, nous citerons à titre d'exemple, les citations suivantes :

¹³⁹ www.minefi.gouv.fr/lolf/4clics/clic1.htm

« Par ailleurs, l'introduction du NMP a permis d'éviter de nombreux gaspillages et de réaliser des économies substantielles. C'est le cas en Australie, sans que cela ait d'incidences sur la qualité des services offerts (Domberger et Hall, 1996). En Nouvelle Zélande, selon l'ancien ministre de l'industrie Mac Tighe (2005), les effectifs de l'administration ont été réduits de 66%, la part de l'Etat dans le PNB est passé de 44% à 27% tout en permettant une augmentation de la productivité, les excédents budgétaires ont permis de réduire la dette publique de 63% à 17% du PNB et de réduire les taux d'imposition sur le revenu. Cette réduction a entraîné des recettes supplémentaires de 20%. Selon Burnham (2001), au Royaume uni, le NMP a permis une réduction des coûts, une hausse de la qualité des services, une meilleure productivité et une forte diminution du nombre de fonctionnaires (moins 34% depuis 1979), etc. »¹⁴⁰.

« Les expériences des années passées montrent que le 'new public management est jugée assez positivement au Royaume uni, même si l'on a constaté dans les collectivités locales que les conditions de travail sont en baisse et que l'esprit maison se perd »¹⁴¹.

Cependant, d'autres études montrent que ce mouvement de réforme n'a pas seulement des limites mais il a aussi engendré des effets pervers inattendus, et que les résultats de quinze années d'expérimentations sont déjà nuancés à cause de la nette tendance à l'exagération des capacités de la nouvelle gestion publique comme outil d'amélioration de l'efficacité, et que la quasi-totalité des experts concluent à un échec relatif¹⁴².

Dans le même sens, Anne Marie Leroy nuance les politiques de réduction des effectifs lors sa communication intitulée « les réformes administratives dans les pays de l'OCDE » dans le colloque "Etat et gestion publique". Ainsi il explique¹⁴³ : « Les politiques de réduction des effectifs relèvent un peu du mythe. Sylvie Trosa ne sera pas d'accord avec moi parce qu'elle a connu des pays où l'on a effectivement fortement diminué le nombre de fonctionnaires. Je dis un mythe dans le sens où, même s'il y a eu

¹⁴⁰ Ibid, p11.

¹⁴¹ LAMARZELLE D., op. cit, p45.

¹⁴² Merrien F. X., op. cit, p101.

¹⁴³ Leroy A. M. (1999), " les réformes administratives dans les pays de l'OCDE", colloque "Etat et gestion publique", conseil d'analyse économique, 16 décembre, p29.

réduction des effectifs, dans la plupart des pays, il y a eu quelques licenciements secs mais pas beaucoup. L'essentiel s'est fait à la fois par le non-remplacement des départs naturels, parfois par des incitations au départ en préretraite, notamment dans des pays qui ont anticipé le phénomène démographique que la France connaîtra bientôt, de ces départs en retraite massifs résultant des importants recrutements des années soixante. Parfois, la réduction des effectifs est purement optique, c'est-à-dire qu'elle résulte de la débudgétisation, du passage au secteur privé de grandes agences, phénomène qu'on a vu en France avec le changement de statut de France Télécom. Sylvie Trosa dira que la Nouvelle-Zélande et l'Australie ont été plus durs, mais il n'y a eu nulle part des licenciements massifs comme la Banque mondiale a parfois tendance à le préconiser dans les pays en développement ».

François-Xavier Merrien met en relief les limites de la nouvelle gestion publique qu'il considère comme une pensée mythique : *« malgré des échecs patents et des effets pervers, la nouvelle gestion publique continue à être un mythe mobilisateur de cette fin de siècle »* ; ainsi les principales limites avancées par Merrien sont¹⁴⁴ :

- les réformes de la nouvelle gestion publique ont contribué et contribuent encore à saper le fondement moral de la fonction publique.
- La garantie de l'équité n'est pas toujours absolue.
- Le pouvoir d'agir confié à des agences autonomes prive les autorités publiques de la capacité de coordonner et de planifier l'action publique.
- L'indépendance des agences permet qu'elles génèrent leur propre culture organisationnelle et monopolisent l'expertise, donc, elles deviennent rétives face aux directives centrales.
- Les responsables s'intéressent davantage à l'efficacité et l'organisation et négligent la réponse aux besoins de la société.

Quant aux ces limites de la nouvelle gestion publique, l'analyse économique des choix publics nous propose une interprétation originale de ces limites et elle nous explique les échecs des tentatives faites pour réformer les institutions de l'Etat.

¹⁴⁴ Merrien F. X., op. cit, p101.

Ainsi, Madsen Pirie nous met en relief l'approche des choix publics qui comporte deux éléments explicatifs.

D'abord, les remèdes et les réformes proposées ne marchent plus parce qu'il n'a été transposé que les méthodes managériales du secteur privé sans transposer les contraintes exerçantes sur ce secteur et qui sont les facteurs capitaux explicatifs de l'efficacité des entreprises privées. Ces contraintes sont complètement absentes dans le secteur public ; nous reprenons les mots du Madsen Pirie¹⁴⁵ : *« on demande à l'organisme public de se comporter plus ou moins comme son homologue concurrentiel. Or il n'y a aucune raison de penser qu'il en soit capable. L'animal est complètement différent. L'erreur est là : croire qu'on peut lui faire faire la même chose qu'au privé, sans aucune des forces qui conduisent ce privé là à se conduire comme il le fait. Le secteur public est soumis à des contraintes internes et externes qui n'ont rien à avoir avec celles qui s'exercent dans le privé. Et c'est pour cela qu'il se comporte différemment »*.

En outre, les réformes introduites sont échouées parce qu'elles ne prennent pas en compte l'existence d'un marché politique et ses règles du jeu. Les acteurs principaux du ce marché politique (les politiciens, les bureaucrates et les groupes d'intérêt) vont bien sur résister face à ces changements introduits qui vont à l'encontre de leurs intérêts afin de maintenir le statu quo.

En se basant sur cette explication, Madsen Pirie voit que les réformes de Richard Nixon aux Etats-Unis et d'Edward Heath au Royaume Uni sont échouées, tandis que les gouvernements du Reagan, Clinton et Thatcher sont réussis parce qu'ils ont pris en compte les contraintes qui pèsent sur l'action publique¹⁴⁶.

En effet, ces deux éléments explicatifs nous permettent également de comprendre le succès des politiques du contrôle des bureaucrates et leurs renforcements annoncés, et d'expliquer l'augmentation des activités et des organes de contrôle interne à l'Etat. Les politiques de contrôle sont réussies parce qu'elles sont coïncidées avec les intérêts des politiciens qui trouvent un intérêt certain pour étendre leur pouvoir, comme le confirme

¹⁴⁵ Madsen P., op. cit.

¹⁴⁶ Idem.

BEZES¹⁴⁷ : « *cependant, l'essor des nouveaux impératifs de contrôle n'est pas réductible au seul succès d'un ensemble d'idées. Il renvoie autant au fait que de multiples groupes, au sein de l'Etat ou en dehors, fabriquent et s'approprient les préconisations de contrôle de la nouvelle gestion publique, en défendant l'utilité et la légitimité dans le secteur public et en font le cœur de leur activité. Autrement dit, les idées rencontrent ici les intérêts institutionnalisés d'hommes politiques, de fonctionnaires et de professionnels qui défendent ces mesures de re-centralisation* »

Enfin, nous soulignons les points suivants qui doivent être pris en considération par tout un pays qui a lancé des réformes afin de garantir leur succès :

- La réforme administrative est une affaire de long terme et les politiques de réforme en général sont de longue haleine et nécessitent largement du temps et surtout de détermination.
- Certes le mouvement de réforme est un mouvement universel mais il n'existe pas un modèle ou une version unique de modernisation¹⁴⁸. En pratique, l'application de la nouvelle gestion publique diffère d'un pays à l'autre tout en prenant en compte la culture et les particularités de chaque pays¹⁴⁹. Trosa nous donne des exemples sur des pays où la modernisation se déploie différemment sur le rôle de l'Etat : diminution au Royaume Uni, maintien en France et association avec des formes d'action communautaires en Australie¹⁵⁰.
- La réussite des réformes engagées nécessite un soutien politique au plus haut niveau.

3. la performance de l'action administrative :

Parmi les notions qui ont peu à peu été introduites et répandues dans la sphère publique, tel que : flexibilité, efficience, efficacité, gouvernance et évaluation, le concept de performance s'impose aujourd'hui de plus en plus au sein des organisations publiques et parmi les professionnels et les théoriciens du management. D'ailleurs les politiques de

¹⁴⁷ Bezes P., op. cit, p33.

¹⁴⁸ Gauillaume H., Guillaume D., Silvent F., op. cit, p223.

¹⁴⁹ François-Xavier Merrien, op. cit, p101.

¹⁵⁰ Trosa S. (1995), moderniser l'administration : comment font les autres, les éditions d'organisation, p229.

réforme engagées par nombreux pays, visent principalement à axer la gestion de leurs administrations publiques sur la performance.

Avant d'aborder la définition de la performance publique, nous définissons d'abord la notion de la performance puis la performance publique.

3.1 Définition de la notion de la performance :

La performance est une notion relative aux objectifs fixés, aux résultats obtenus et aux actions mises en œuvre pour produire ces résultats grâce à des moyens donnés. Elle est « *la capacité d'avoir une vision stratégique, de la traduire en programmes, objectifs et actions de façon à obtenir des résultats au moindre cout en ayant un impact sur la société, sur le citoyen/ usager voire sur la satisfaction des agents* »¹⁵¹.

Le dictionnaire '**LE ROBERT pour tous**' nous donne la définition suivante du mot performance :

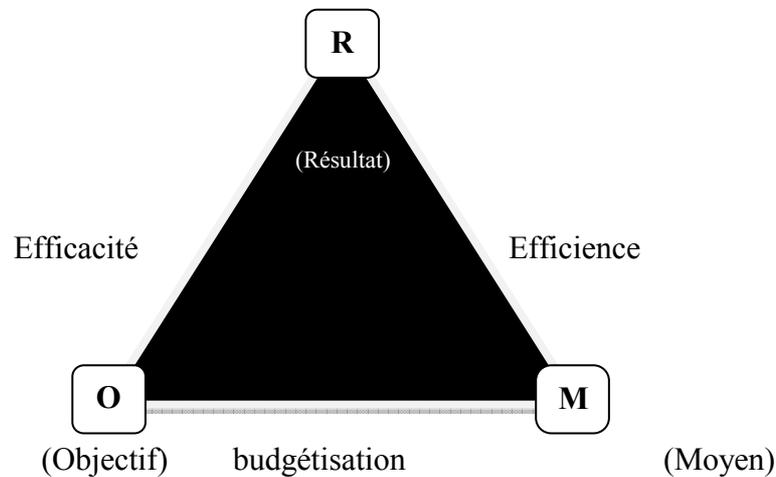
- 1- résultat obtenu dans une compétition, les performances d'un champion.
Performance homologuée.
- 2- rendement, résultat le meilleur. Les performances d'une machine, d'un avion.

Comme nous observons à travers cette définition, le concept de performance renvoie à l'obtention d'un résultat, mais il vise non seulement l'atteinte d'un objectif ciblé (efficacité) mais aussi la manière de l'atteindre : résultat le meilleur (efficience).

Ainsi, la définition de la performance fait appel à la définition des notions d' : efficacité, efficience et de la budgétisation, comme l'indique le graphique suivant :

¹⁵¹ Waintrop F., Chol C. (2003), "une vision systématique de la performance : quelques leçons tirées des expériences étrangères", 13^{ème} colloque internationale de la revue « politiques et management public », 24-25 novembre, Institut de la gestion publique et du développement économique, p2.

Schémas n°4 : Le triangle de la performance.



Source : Bartoli A. (2001), le management dans les organisations publiques, DUNOD, p79.

3.1.1 Efficacité :

Est efficace celui qui atteint ses buts, ses objectifs. Ainsi l'efficacité correspond à la relation entre le résultat obtenu et l'objectif à atteindre. Pour cela il faut bien sur deux préalables indispensables¹⁵² :

- Que l'objectif ait été défini,
- Que l'on soit capable de mesurer son atteinte.

L'efficacité peut être mise sous forme de ratio pour la mesurer :

$$\text{Efficacité} = \frac{\text{Résultat obtenu}}{\text{Objectif ciblé}}$$

L'efficacité met l'accent sur la question de la fixation des objectifs et de leurs cohérences. Mais, les administrations publiques souffrent, comme nous avons vu précédemment, de l'imprécision et la multiplication des objectifs, ce qui rend difficile la mesure de l'efficacité publique.

¹⁵² Bartoli A., op. cit, p79.

3.1.2 Efficiency :

L'efficacité concerne le rapport entre résultat obtenu et ressources mises en œuvre pour l'obtenir. Il s'agit alors d'une logique de moyens et coûts, de rendement, de productivité. Nous sommes passés, comme dit Dimitri WEISS¹⁵³, d'une conception centrée sur les fins (efficacité) à une conception centrée sur les moyens (efficacité). Selon Albane¹⁵⁴, l'efficacité c'est le côté « *plus, mieux, plus vite, moins cher* » de la performance.

L'efficacité peut être mesurée par le ratio suivant :

$$\text{Efficacité} = \frac{\text{Résultat obtenu}}{\text{Moyens mis en œuvre}}$$

Quant aux organisations publiques, notamment les administrations, la logique d'efficacité a été longtemps négligée¹⁵⁵: « *En fait, les réticences principales qu'on rencontre dans le champ public à propos de la logique d'efficacité reposent sur un malheureux rapprochement avec l'idée de "rendement" entendu un sens étroit (c'est-à-dire au sens de l'activité mesurée de façon quantitative à des fins de rentabilité immédiate). Le blocage se révèle alors, sans doute à juste titre, d'ordre idéologique ou culturel, en ce sens que cette acception réductrice à toutes les chances de s'opposer aux valeurs de service public* ».

Mais, aujourd'hui les Etats s'intéressent plus en plus de la question des moyens engagés et les coûts engendrés, notamment, après les difficultés financières auxquelles ils se sont confrontés et le resserrement de leurs budgets. Ces crises budgétaires ont confirmé la limite de leurs ressources et la nécessité de dépenser moins et mieux.

¹⁵³ WEISS D. (2003), ressources humaines, éditions d'organisation, 2^{ème} édition, p242.

¹⁵⁴ Idem, p242.

¹⁵⁵ Bartoli A., op. cit, p81.

3.1.3 Pertinence :

Le troisième volet du « triangle de la performance » présenté dans le graphique ci-dessus est celui de la budgétisation, appelé par d'autres auteurs "l'économie" et par d'autres " la pertinence".

La pertinence est l'articulation entre objectifs et moyens. Son évaluation passe par la question : « les moyens mis en œuvre correspondent-ils aux objectifs ? ». Cette phase est fondamentale dans la fixation des objectifs afin de garantir la faisabilité et l'utilité des objectifs ciblés.

Dimitri WEISS traduit la définition de la performance par l'adage « *faire bien les bonnes choses* »¹⁵⁶ :

- Faire, c'est-à-dire réaliser les objectifs que l'on s'est fixé (efficacité).
- Bien, c'est-à-dire dans l'économie des moyens (efficience).
- Bonnes choses, c'est-à-dire avoir su choisir les objectifs qui conviennent (pertinence).

3.2 Définition de la performance publique :

Axer la gestion publique sur la performance, c'est l'objectif principal et primordial ciblé par les pays réformateurs. La performance publique, c'est bien entendu la performance de l'action de l'Etat, donc de l'ensemble des organisations gérant des services publics: « *C'est la faculté des organisations publiques à mettre en œuvre les politiques publiques et à rendre compte de leurs résultats* »¹⁵⁷ .

La performance publique vise principalement à renforcer la transparence de l'action publique et la responsabilisation des gestionnaires publiques, elle prend en compte alors deux aspects fondamentaux dans la gestion : la responsabilité et la transparence que nous allons définir par la suite.

¹⁵⁶ WEISS D., op. cit, p244.

¹⁵⁷ Waintrop F., Chol C, op. cit, p3.

3.2.1 Responsabilité :

Les politiques de modernisation des administrations publiques ont connu la promotion de la notion d'*accountability*, comme principe directeur de la gestion par performance. Responsabilité est la traduction approximative la plus proche à cette notion, entendue dans une acception large dans laquelle nous inclurons l'obligation de rendre compte¹⁵⁸.

Selon SYLVIE Trosa¹⁵⁹, la responsabilité (*accountability*) recouvre deux volets : la capacité de rendre des comptes et le fait de pouvoir tirer des conséquences positives ou négatives de l'évaluation des résultats. Elle voit que la notion anglo-saxonne d'*accountability* recouvre tout à la fois la responsabilité purement comptable et l'appréciation de la qualité de la gestion.

3.2.2 Transparence :

L'objectif de transparence de l'action publique nécessite la mise en place des techniques de mesure de résultats pour avoir une information pertinente sur les coûts et la performance. Les principaux nouveaux instruments développés par les Etats sont¹⁶⁰ :

- ✓ Les indicateurs de performance.
- ✓ L'information financière.

La contre partie de cette liberté de gestion donnée aux gestionnaires et cette souplesse accrue est une obligation systématique de rendre compte et un renforcement du contrôle à posteriori. Cette obligation est traduite par la nécessité d'établir des comptes rendu précis annuels et infra-annuels.

¹⁵⁸ Gauillaume H., Guillaume D. et Silvent F., op. cit, p27.

¹⁵⁹ Sylvie Trosa, quand l'Etat s'engage : la démarche contractuelle, éditions d'organisation, 2^oème tirage, 2000, p.

¹⁶⁰ Gauillaume H., Guillaume D. et Silvent F., op. cit, p83-84.

Conclusion :

Le souci de la performance s'impose aujourd'hui avec acuité dans une époque comme la notre, et de nombreux pays, comme nous venons de voir, conduisent des réformes audacieuses et s'orientent tous plus ou moins vers une culture du résultat.

Cette recherche de la performance s'est fait à travers le recours aux méthodes managériales du secteur privé, qui est qualifié par la théorie ou le courant de "la nouvelle gestion publique", d'ailleurs certains voient que¹⁶¹ « *le nouveau management public prend source de la prémisse suivante : le secteur privé est plus performant que le secteur public dans la gestion de ses ressources. La théorie explique d'une part, que l'introduction des outils de gestion du secteur privé dans le secteur public réussira à égaliser les performances des deux secteurs, et d'une autre part, que les solutions de l'entreprise privée résoudront les problèmes de moindre efficacité constatés dans l'appareil d'Etat* ».

Certes, le secteur privé est plus efficace, efficient et responsable dans la gestion de l'ensemble des ses ressources par rapport au secteur public, parce que le contexte dans lequel agissent les deux secteurs est complètement différent et n'implique pas les mêmes complexités.

Ainsi les auteurs de la théorie des choix publics voient que les contraintes sont le principal facteur qui incite d'une part le secteur privé à être efficace, et dispense, d'une autre part, les administrations publiques à être efficace tout en favorisant une vie tranquille, puisque les contraintes sont plus efficaces et rigoureuses dans le contexte du secteur privé, et elles sont faibles et inefficaces dans le contexte du secteur public.

¹⁶¹ Demers J. (2001), la gestion des ressources humaines et le nouveau management public : des opinions des gestionnaires fédéraux et provinciaux, maîtrise en science politique, université de Montréal, p11.

Chapitre quatrième
La performance appliquée au cas de
l'administration algérienne

Introduction :

L'état de l'administration algérienne n'est pas mieux que celui des autres pays, mais il est encore pire, trop lourd, rigide, bureaucratique, inefficace et trop pesant sur l'économie algérienne.

Nous avons pris l'administration algérienne comme illustration à l'inefficacité administrative et aux dysfonctionnements publics enregistrés, mais avant d'aborder ces dysfonctionnements, nous exposons d'abord la structure de l'administration algérienne, et son organisation au niveau central et local, puis nous abordons les inefficacités administratives en Algérie.

Quant aux dysfonctionnements de l'administration algérienne, nous avons choisis deux domaines essentiels que nous pouvons à travers leur efficacité, juger l'efficacité de l'administration algérienne. Il s'agit du :

- domaine de la gestion des ressources humaines qui est au service de la performance. en effet, celle-ci ne peut être atteinte sans mise en place d'une véritable gestion des ressources humaines.
- domaine du climat des affaires car : « *le coût et l'efficacité des organisations administratives sont devenus, il est vrai, des facteurs importants de jugement sur la compétitivité et l'attractivité d'un pays. la mondialisation n'a pas épargné le domaine de l'action publique !* »¹⁶²

¹⁶² Gauillaume H., Guillaume D. et Silvent F., op. cit, p153.

1. La structure de l'administration publique en Algérie :

Dès l'indépendance, l'Algérie a opté pour une organisation administrative combinant les processus de : centralisation, décentralisation et déconcentration¹⁶³.

Ce modèle organisationnel adopté se caractérise par un degré élevé de centralisation et par un processus de déconcentration qui dénie la décentralisation¹⁶⁴. Ce qui nous intéresse ici ce n'est plus le degré de la centralisation mais plutôt est de savoir les structures de l'administration publiques en Algérie tant au niveau central qu'au niveau régional et local, tout en limitant volontairement à l'essentiel.

L'administration algérienne est rattachée au pouvoir exécutif et lui est subordonnée. D'après l'article 85 de la constitution¹⁶⁵, le premier ministre veille au bon fonctionnement de l'administration publique.

Nous exposons en premier point l'organisation de l'administration centrale et en second point l'organisation de l'administration locale.

1. 1 L'administration centrale :

L'administration centrale de l'Etat algérien se compose de l'ensemble des institutions administratives constituant le pouvoir exécutif¹⁶⁶. Il s'agit principalement du :

- La Présidence de la République.
- Le gouvernement : le premier ministre et les ministres.

¹⁶³BENAKEZOUH C. (2003), " De la gouvernance locale en Algérie à travers les processus de déconcentration et décentralisation", Revue IDARA : " le changement dans l'administration", volume 13, numéro1, n°25, p 243.

¹⁶⁴ Idem, p245.

¹⁶⁵ [Loi n°08-19 du 15 novembre 2008 portant révision constitutionnelle, JORADP N°63 du 16 novembre 2008.](#)

¹⁶⁶ أحمد محيو (2006)، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، ص123.

La compétence de ces structures centrales s'étend à l'ensemble du territoire national, mais les décisions prises dans ce cadre sont imputées à l'Etat, seule personne juridique conformément à l'article 49 du code civile.

1.1.1 La Présidence de la République :

Le Président de la République est le chef de l'Etat et le chef suprême de toutes les forces armées de la république qui jouit de larges pouvoirs et prérogatives prévus par la constitution. Il est élu par le peuple au suffrage universel, direct et secret pour un mandat de cinq ans.

Les amendements introduits à la loi fondamentale de 1996, à travers la loi n°08-19 du 15 novembre portant révision constitutionnelle, concernent principalement l'article 74 qui dispose que le président de la république est rééligible une seule fois pour un mandat de cinq ans. La révision porte sur la levée de la limitation des mandats présidentiels et renforce davantage les prérogatives du Président de la République afin de réaliser un équilibre des pouvoirs et de redéfinir la nature du régime.

Le président et le premier ministre se partagent le pouvoir réglementaire ainsi que celui de nomination des fonctionnaires de l'Etat. D'après les articles 77 et 78 de la constitution, les principales prérogatives du Président de la République sont :

1- Nomination : il nomme :

- Le premier ministre,
- Le président du conseil d'Etat,
- Le secrétaire général du gouvernement,
- Le gouverneur de la banque d'Algérie,
- Les magistrats,
- Les responsables des organes de sécurité,
- Les walis,
- Les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires de la république à l'étranger,

Il nomme ainsi aux :

- ✦ Emplois et mandats prévus par la constitution,
- ✦ Emplois civils et militaires de l'Etat.

- 2- Signature des décrets présidentiels.
- 3- Préside le conseil des ministres.
- 4- Il est responsable de la défense nationale.
- 5- Il arrête et conduit la politique extérieure de la nation ; Il a ainsi d'autres pouvoirs qui lui confèrent d'autres dispositions de la constitution.

Sous la direction de la présidence, il y a les services suivants :

- ✓ Cabinet avec un directeur à sa tête.
- ✓ Secrétaire générale de la présidence.
- ✓ Secrétaire général du gouvernement chargé essentiellement de la coordination de l'activité juridique gouvernementale.
- ✓ Différents conseillers.
- ✓ La direction générale de la fonction publique est rattachée à la présidence de la république (Secrétaire général du gouvernement), en vertu du décret présidentiel n°06-177 du 31-05-2006.

1.1.2 Le gouvernement :

Le gouvernement algérien se compose du premier ministre qui est à la tête du gouvernement et les autres membres du gouvernement choisis par le premier ministre et nommés par le Président de la République.

1.2.2.1 le premier ministre :

D'après la loi n°08-19 du 15 novembre 2008 portant révision constitutionnelle, le premier ministre est une fonction nouvelle remplaçant celle du chef du gouvernement et il est assisté des vices-premiers ministres désignés par le chef de l'Etat. Et contrairement à la constitution adoptée par référendum en 1996 qui dispose que le chef du gouvernement arrête son programme et il le soumet à l'approbation de l'assemblée populaire nationale, le

premier ministre selon les amendements introduits n'est pas forcément issu de la majorité parlementaire, et il met en œuvre le seul programme du président de la république et coordonne l'action du gouvernement qu'il choisit, donc il ne sera plus responsable devant l'assemblée nationale.

D'après les dispositions de la constitution et notamment son article 85, le premier ministre assume les principales missions suivantes :

- la mise en œuvre du programme du président.
- la coordination de l'action du gouvernement.
- Préside le conseil du gouvernement.
- Partage les attributions entre les membres du gouvernement.
- exécution des lois en signant les décrets exécutifs.
- Nomme les fonctionnaires d'Etat dont la nomination ne correspond pas au président.
- veille au bon fonctionnement de l'administration publique.

Le premier ministre dispose d'une administration placée sous son autorité hiérarchique pour lui assister dans l'accomplissement de ses missions. Ces organes administratifs sont :

- ✓ le directeur de cabinet.
- ✓ Le chef de cabinet.
- ✓ Un nombre indéterminé de chargés de mission.

1.2.2.2 ***les ministres*** :

Les ministres sont nommés, comme nous venons de voir, par le président de la république à la requête du premier ministre.

Le découpage des affaires entre les ministères est généralement vertical, c'est-à-dire chaque ministre est responsable de la gestion de tous les affaires relatives à un secteur donné (enseignement, agriculture...). Ce type de structure, qui est le plus couramment pratiqué (il est pratiqué en Algérie), permet une spécialisation technique des ministres¹⁶⁷.

¹⁶⁷ DEBBASCH C. et COLIN F., op. cit, p169.

La structure administrative du département ministériel comprend généralement :

- ✓ le ministre.
- ✓ Le cabinet du ministre qui assiste le ministre dans sa fonction de direction du ministre.
- ✓ Le secrétariat général.
- ✓ Un nombre variable de directions organisées en directions générales ou centrales, directions, sous directions, services et bureaux.

Le ministre assume des fonctions politiques et administratives. Politiquement il participe à l'action du gouvernement et administrativement, il est le chef du département ministériel qui est lui confié, il a donc de nombreuses attributions (diriger l'action des agents de son département, prendre toutes les décisions nécessaires à la marche du service, la mise en œuvre des directives du gouvernement, la préparation des projets de lois ou de décisions ministérielles,...).

La structure gouvernementale actuelle comprend ¹⁶⁸:

- Le premier ministre.

▪ **Deux ministres d'Etat :**

- 1- Ministre d'Etat, représentant personnel du chef de l'Etat.
- 2- Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et des Collectivités locales.

▪ **Vingt six Ministres :**

- 1- Ministre des Affaires étrangères.
- 2- Ministre de la Justice, Garde des Sceaux.
- 3- Ministre des Finances.
- 4- Ministre de l'Energie et des Mines.
- 5- Ministre des Ressources en Eaux.
- 6- Ministre de l'Industrie et de la Promotion des Investissements.
- 7- Ministre du Commerce.
- 8- Ministre des Affaires religieuses et des Wakfs.

¹⁶⁸Présidence de la République, www.el-mouradia.dz/francais/institution/gov/institutionsfr.htm.

- 9- Ministre des Moudjahidines.
- 10- Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement et du Tourisme.
- 11- Ministre des Transports.
- 12- Ministre de l'Education nationale.
- 13- Ministre de l'Agriculture et du Développement rural.
- 14- Ministre des Travaux publics.
- 15- Ministre de la Santé, de la Population et de la Réforme hospitalière.
- 16- Ministre de la Culture.
- 17- Ministre de la Petite et Moyenne Entreprise et de l'Artisanat.
- 18- Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique.
- 19- Ministre de la Poste et des Technologies de l'Information et de la Communication.
- 20- Ministre des Relations avec le Parlement.
- 21- Ministre de la Formation et de l'Enseignement professionnels.
- 22- Ministre de l'Habitat et de l'Urbanisme.
- 23- Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale.
- 24- Ministre de la Solidarité nationale, de la Famille et de la Communauté nationale à l'Etranger.
- 25- Ministre de la Pêche et des Ressources halieutiques.
- 26- Ministre de la Jeunesse et des Sports.

▪ **Cinq Ministres délégués :**

- 1- Ministre délégué auprès du Ministre de la Défense nationale.
- 2- Ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et des Collectivités locales.
- 3- Ministre délégué auprès du Ministre des Affaires étrangères, chargé des affaires maghrébines et africaines.
- 4- Ministre déléguée auprès du ministre de la Solidarité, de la famille et de la communauté nationale à l'étranger chargée de la Famille et de la Condition féminine.
- 5- Ministre déléguée auprès du ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique, chargée de la Recherche scientifique.

▪ **Deux secrétaires :**

- 1- Secrétaire d'Etat auprès du premier ministre, chargé de la communication.
- 2- Secrétaire général du gouvernement.

1.1.3 L'administration consultative :

Il s'agit d'un ensemble d'organes consultatifs situés au niveau central, ils ont pour mission de présenter des avis consultatifs non obligatoires aux organisations administratives exécutives, notamment les ministères.

Les principaux organes consultatifs nationaux sont :

- le conseil nationale économique et social (CNES), institué en 1968 en vertu du décret 68-610 du 16-11-1968. Il constitue l'organe consultatif le plus important en Algérie¹⁶⁹.
- le conseil d'Etat, d'après l'article 152 de la constitution de 1996, le conseil d'Etat est institué par la loi n°98-01 du 30-05-1998. Il présente des avis consultatifs sur les projets de lois.

1.2 L'administration locale :

Les organes administratifs centraux ne peuvent, par eux même, assurer l'accomplissement des taches administratives en chaque point du territoire, donc ils transmettent certaines prérogatives au niveau local.

1.2.1 L'administration territoriale décentralisée : les collectivités territoriales

D'après l'article 15 de la constitution : « *les collectivités territoriales de l'Etat sont la commune et la wilaya* », la commune et la wilaya sont donc les institutions constitutionnelles qui constituent les collectivités territoriales décentralisées en Algérie. Les lois qui régissent ces collectivités sont :

- la loi n°90-09 du 07-04-1990 relative à la wilaya.

¹⁶⁹ محمد الصغير بوعلي (1995)، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة، ص93-95.

- la loi n°90-08 du 07-04-1990 relative à la commune.

1. **La wilaya** :

L'Algérie est divisée actuellement en quarante-huit collectivités territoriales appelées wilayas, cette division a été réalisée lors du dernier découpage administrative date de 1984, vu la loi n°84-09 du 04-02-1984 relative à l'organisation territoriale du pays.

D'après l'article premier de la loi n°90-09 relative à la wilaya sus visée, la wilaya est une collectivité publique territoriale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle constitue aussi une circonscription administrative de l'Etat.

1.1 **Les organes de la wilaya** :

La wilaya est dotée de deux organes, l'un délibérant, le conseil populaire de la wilaya, et l'autre exécutif, le wali.

1.1.1 **L'assemblée populaire de la wilaya** :

L'assemblée populaire de la wilaya est un organe délibérant élu au suffrage universel, présidé par un membre choisi par les membres élus, c'est le président de l'assemblée populaire de la wilaya qui dispose d'une manière permanente d'un cabinet.

L'assemblée populaire de la wilaya règle par délibération les affaires relevant de ses compétences qui portent, de manière générale, sur les actions de développement économique, social et culturel, d'aménagement du territoire de la wilaya, de protection de l'environnement et de promotion des vocations spécifiques.

Le nombre des élus varie en fonction du nombre d'habitants de la wilaya. Le conseil comprend trois commissions permanentes en matières :

- ✓ D'économie et finances.
- ✓ D'aménagement du territoire et d'équipement.

- ✓ D'affaires sociales et culturelles.

Il peut ainsi former des commissions temporaires traitent des questions d'intérêt particulier pour la wilaya.

1.1.2 **Le wali** :

Nommé par décret du président de la république, les attributions du wali sont de deux ordres, des attributions en sa qualité d'organe exécutif de L'assemblée populaire de la wilaya, et des attributions en sa qualité de représentant de l'Etat.

1.1.2.1 **Le wali, représentant de l'Etat** :

Le wali est le représentant de l'Etat et le délégué du gouvernement au niveau de la wilaya. A ce titre il :

- ✓ Exécute les décisions du gouvernement ainsi que les instructions qu'il reçoit de chacun des ministres.
- ✓ Anime, coordonne et contrôle l'activité des services de l'Etat dans la wilaya.
- ✓ Veille à la protection des droits et des libertés des citoyens.
- ✓ Est le garant de l'ordre, de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité publique.
- ✓ Coordonne l'administration de la wilaya placée sous son autorité hiérarchique.

1.1.2.2 **Le wali, titulaire du pouvoir exécutif** :

Le wali est responsable de l'exécution des délibérations de L'assemblée populaire de la wilaya. A ce titre il :

- ✓ Exécute les délibérations de L'assemblée populaire de la wilaya.
- ✓ Informe L'assemblée populaire de la wilaya, directement ou par la voie de son président, de l'état de mise en exécution des ses délibérations.
- ✓ Représente la wilaya dans tous les actes da la vie civile et administrative.
- ✓ Prépare le budget de la wilaya.
- ✓ Veille à la mise en place et au bon fonctionnement de services et des établissements de la wilaya.

1.2 **L'administration générale de la wilaya :**

D'après le décret exécutif n°94-215 du 23-07-1994, déterminant les organes et les structures de l'administration générale de la wilaya, notamment son article 2, la wilaya dispose d'une administration placée sous l'autorité hiérarchique du wali pour lui assister dans l'accomplissement de ses missions, elle comporte :

- ✓ Le secrétariat général.
- ✓ L'inspection générale.
- ✓ Le cabinet.
- ✓ Le chef de daïra.

1.2.1 **Le secrétariat général:**

Le secrétariat général est dirigé par un secrétaire général qui est un auxiliaire du wali. Il veille et assure la bonne marche de l'action administrative, il suit l'action des services de l'Etat et coordonne les activités des directeurs de la wilaya.

Les structures du secrétariat général sont organisées en deux ou trois services comportant au maximum trois bureaux chacun.

1.2.2 **L'inspection générale:**

Elle est dirigée par un inspecteur général assisté de deux à trois inspecteurs. Elle est chargée d'évaluation de l'activité des organes, structures et institutions déconcentrés et décentralisés sous tutelle du ministre chargé de l'intérieur et des collectivités locales.

1.2.3 **Le cabinet :**

Il est dirigé par un chef de cabinet qui assiste le wali dans le cadre de ses fonctions et il reçoit dans les limites de ses attributions une délégation de signature de la part du wali.

Le cabinet se charge du protocole, des relations extérieures, des contacts avec la presse et les organes d'information...etc. Il est composé de 5 à 10 postes d'attachés de cabinet.

1.2.4 **Le chef de daïra :**

Nous abordons les missions du chef de daïra dans le point suivant relatif à la daïra.

1.2.4.1 **La daïra :**

Les quarante-huit wilayas sont divisées en 584 daïras. La daïra n'est pas une collectivité territoriale, elle n'est pas dotée ni de la personnalité morale ni de l'autonomie financière. Elle supervise l'action d'une commune ou plus et elle aussi comme tâche l'émission des passeports internationaux et cartes d'identité nationales pour les citoyens. Son responsable est le chef de daïra qui est nommé par un décret du président de la république.

1.2.4.2 **Le chef de daïra :**

Sa mission principale est d'assister le wali dans l'exécution des lois et des décisions du gouvernement, des décisions de l'assemblée populaire de la wilaya ainsi que celles du conseil de wilaya. Il est chargé aussi de : coordonner, animer et contrôler l'activité des communes qui lui sont rattachées. Il assume d'autres missions qui sont fixées par le décret exécutif n°94-215 susvisé, ainsi que toute autre mission que le wali lui délègue.

Le chef de daïra est assisté :

- ✓ D'un secrétaire général.
- ✓ D'un conseil technique composé des responsables des services de l'Etat, dont l'activité couvre le territoire des communes qu'il anime.

2. La commune :

La commune est la deuxième collectivité territoriale décentralisée en Algérie. Elle constitue, d'après l'article 15 de la constitution, l'unité de base qui prend en charge les intérêts des citoyens vivants sur son territoire. Elle est la plus petite subdivision administrative de l'organisation territoriale de l'Etat algérien.

A l'instar de la wilaya, la commune est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Le nombre actuel des communes algériennes est de 1541.

2.1 Les organes de la commune :

Contrairement à la wilaya qui a deux organes, l'un élu et l'autre désigné, les deux organes de la commune sont élus. Ils procèdent de l'élection, l'un délibérant, l'assemblée populaire communale et l'autre exécutif, le maire et ses adjoints.

2.1.1 L'assemblée populaire communale :

Le conseil municipal est l'organe délibérant de la commune, le nombre de ses membres élus est variable entre 7 et 33 en fonction du nombre d'habitants de la commune. Il est élu au suffrage universel direct par les électeurs de la commune et il règle par délibération les affaires relevant de ses compétences.

Chaque assemblée populaire communale peut former des commissions permanentes ou temporaires pour étudier les questions d'intérêt pour la commune en matière d'économie et de finances, d'aménagement du territoire et d'équipement, d'affaires sociales et culturelles.

2.1.2 Le président de l'assemblée populaire communale :

Le président de l'assemblée populaire communale est l'organe exécutif de la commune et le représentant de l'Etat au niveau local. Il est élu par les membres de la liste

ayant obtenu la majorité des sièges par les membres de la même liste, pour un mandat de cinq ans. Nous distinguons entre ses attributions autant que représentant de l'Etat et ses attributions autant qu'organe exécutif de la Commune.

2.1.2.1 **Le PAPC, agent de l'Etat :**

- ✓ Accomplit les taches d'officier d'état civil et de police judiciaire.
- ✓ Veille au bon ordre et à la sécurité publique de la commune.
- ✓ Sanctionne les atteintes à la tranquillité publique.
- ✓ Dispose des corps de police communale selon les règlements.
- ✓ Prévient et prend les mesures pour lutter contre les maladies endémiques et contagieuses.

2.1.2.2 **Le PAPC, agent de la commune :**

- ✓ Représente la commune dans toutes les manifestations officielles et dans les actes de la vie civile et administrative.
- ✓ Gère les revenus de la commune.
- ✓ Passe les adjudications des travaux communaux.
- ✓ Convoque L'assemblée populaire communale, lui rend compte de l'exécution de ses délibérations et fixe l'ordre du jour de ses travaux.
- ✓ Prépare et exécute le budget de la commune.
- ✓ Veille à la mise en place et au bon fonctionnement des services et établissements communaux.
- ✓ Exerce le pouvoir hiérarchique sur le personnel communal.

1.2.2 **L'administration déconcentrée : les services extérieurs**

« La déconcentration consiste à aménager les rapports entre les administrations centrales et leurs circonscriptions territoriales hiérarchisées dans le sens d'une délégation de responsabilités décidée et accordée par l'Etat »¹⁷⁰.

¹⁷⁰ BENAKEZOUH C., op. cit, p237.

Les services déconcentrés sont donc des organismes locaux relevant de l'administration centrale au sens large, ils sont soumis à l'autorité de l'État et ne disposent d'aucune autonomie. Les administrations centrales ont pour mission le pilotage de ses services qui sont connus sous le nom de "services extérieurs".

À titre d'exemple la direction de l'éducation au niveau local appartient au ministère de l'éducation nationale ; la trésorerie, les services du contrôleur financier et la direction de la planification et de l'aménagement du territoire appartiennent au ministère des finances, et ainsi de suite.

1.2.3 L'administration décentralisée technique : les établissements publics

Cette forme de décentralisation technique ou fonctionnelle intéresse les établissements publics (université, hôpital, instituts de formation professionnelle,...), qui sont des personnes morales de droit public chargés de la gestion d'un service public. Ils sont distincts de l'Etat et des collectivités territoriales et soumis au principe de spécialité. Autrement dit, ils ont une vocation spéciale, limitée à la gestion du service qui leur a été confié (pour l'université par exemple, il s'agit de l'enseignement supérieur et de la recherche).

Les établissements publics bénéficient d'une autonomie administrative et financière et ils disposent d'organes propres (conseil d'administration, directeur).

Nous distinguons en Algérie entre¹⁷¹ :

- Etablissements publics à caractère administratif qui emploient **311.408** agents.
- Etablissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel qui emploient **63.645** agents.

¹⁷¹ La direction générale de la fonction publique://www.dgfp.gov.dz/fr/stat.asp.

2. Les dysfonctionnements de l'administration algérienne :

Pour mettre en relief les dysfonctionnements de l'administration algérienne, nous avons sélectionné deux domaines fondamentaux que nous pouvons à travers leur efficacité juger l'efficacité administrative en Algérie. Il s'agit du :

- Gestion des ressources humaines, parce que la performance de l'administration dépend principalement de la performance de ses agents.
- Climat des affaires, parce que son efficacité et son attractivité dépend principalement de l'efficacité et de la performance de l'administration comme le confirme Abdelwahid Bouabdallah, Président-directeur général d'Air Algérie¹⁷² :
« Or, aujourd'hui, les pays qui gagnent, ce n'est pas seulement en raison de la compétitivité de leurs entreprises mais aussi, et surtout, de la compétitivité de leur administration. Les exemples du Japon hier, de la Corée du Sud et de Taiwan ensuite, de la Malaisie, de la Tunisie et du Maroc aujourd'hui ont montré que l'amélioration des performances de leurs entreprises passe par une administration de qualité, regroupant des compétences de haut niveau, parfaitement au fait des enjeux mondiaux et capables de concevoir les réformes de fond dans la façon de supporter les entrepreneurs ».

En d'autres termes, le premier aspect (la gestion des ressources humaines) conduit et contribue à l'efficacité de l'administration et le deuxième aspect (le climat des affaires) suppose et nécessite principalement une administration efficace.



Schémas n°5 : l'interdépendance entre les performances.

Source : la conception du chercheur.

¹⁷² Bouabdallah A. (2009), « Il faut réformer l'administration », 01 février, www.liberte-algerie.com

2.4 la gestion des ressources humaines dans la fonction publique algérienne :

Comme nous avons vu dans le premier chapitre, le statut de la fonction publique est inséparable de l'exercice des missions régaliennes et des missions d'intérêt général, car il permet à l'Etat de recruter des agents permanents qui veillent au bon fonctionnement des services publics d'une manière régulière et permanente, c'est le principe de continuité des services publics.

Quant à la gestion des agents publics en Algérie, l'Algérie a aussi adopté un système de fonction publique qui lui permet d'atteindre cet objectif. Elle a adopté un système de fonction publique fermé ou de carrière, fortement inspiré du modèle français dont elle a hérité au moment de leur indépendance. Une fonction publique de carrière implique que le fonctionnaire est dans une situation statutaire et réglementaire vis-vis de l'administration qui le recrute pour faire une carrière.

Le contexte de la fonction publique algérienne a vu un développement désordonné de la ressource humaine. Ce contexte est justifié par deux raisons essentielles¹⁷³ :

- ✓ La forte interférence des facteurs politiques.
- ✓ L'incapacité de l'Etat à imposer une réforme administrative inscrite dans la durée, ce qui a conduit à l'affaiblissement sinon à la disparition des valeurs fondatrices de la fonction publique.

En effet, nous pouvons relever les dysfonctionnements suivants de la fonction publique algérienne:

2.1.1 Une fonction publique pléthorique :

Tout d'abord la fonction publique algérienne est pléthorique¹⁷⁴, les effectifs des administrations publiques n'ont cessé d'évoluer dès l'indépendance comme le montrent les statistiques suivantes :

¹⁷³ M.C.BELMIHOUB (2004), op. cit, p7.

¹⁷⁴ Rahmani A. (2002/2003), cours de gestion des ressources humaines, l'école nationale d'administration, p10.

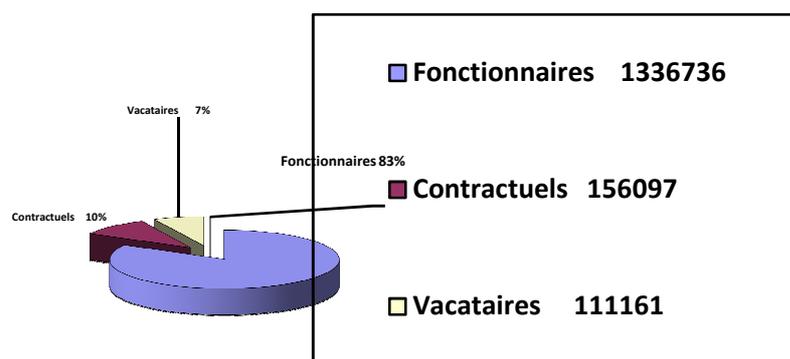
Tableau n°5 : l'évolution des effectifs de la fonction publique algérienne.

Année	Les effectifs de la fonction publique
1963	7008 agents
1973	216886 agents
1983	605780 agents
1993	1155327 agents

Source : Rahmani A. (2002/2003), op.cit, p23.

Comme nous observons à travers ce tableau, les effectifs de la fonction publique ont triplé entre 1963 et 1973 et entre 1973 et 1983, et durant la période (1993-2008) la fonction publique est passée de 1.155.327 agents à 1.603.994 fonctionnaires et agents publics¹⁷⁵, donc la fonction publique a recruté 448.667 agents pendant 15 ans. Ces effectifs sont répartis selon la nature juridique de la relation de travail comme suit¹⁷⁶ :

- **Fonctionnaires** : 1.336.736 agents, soit 83,3% des effectifs globaux ;
- **Contractuels** : 156.097 agents, soit 09,7% des effectifs globaux ;
- **Vacataires** : 111.161 agents, soit 06,9% des effectifs globaux.



Graphique n°1 : la répartition des effectifs de la fonction publique selon la nature juridique de la relation de travail

¹⁷⁵ La direction générale de la fonction publique://www.dgfp.gov.dz/fr/stat.asp.

¹⁷⁶ Idem.

L'administration algérienne connaît alors des sureffectifs, ce qui implique l'accroissement des dépenses publiques pour couvrir les frais du personnel. Celles-ci atteignent **70%** du budget de fonctionnement¹⁷⁷ et les dépenses de fonctionnement ont atteint en **2008**, selon la loi de finances, **2363** milliards de dinars, la fonction publique pèse lourde dans l'économie algérienne.

Mais, cette pléthore ne concerne en réalité que les personnels sous-qualifiés alors que les besoins en encadrement demeurent considérables comme nous allons voir par la suite.

2.1.2 Le sous encadrement de l'administration algérienne :

L'administration algérienne souffre également d'un manque de qualification, l'analyse de la structure des effectifs de l'Etat et des collectivités locales nous montre un faible taux d'encadrement et que le personnel d'exécution sans qualification est prédominant : « *le taux d'encadrement est très inégal d'une administration à une autre ; il est en moyenne de 15% au niveau de l'administration centrale, 7% au niveau des wilayates et à peine de 1% au sein des communes* »¹⁷⁸.

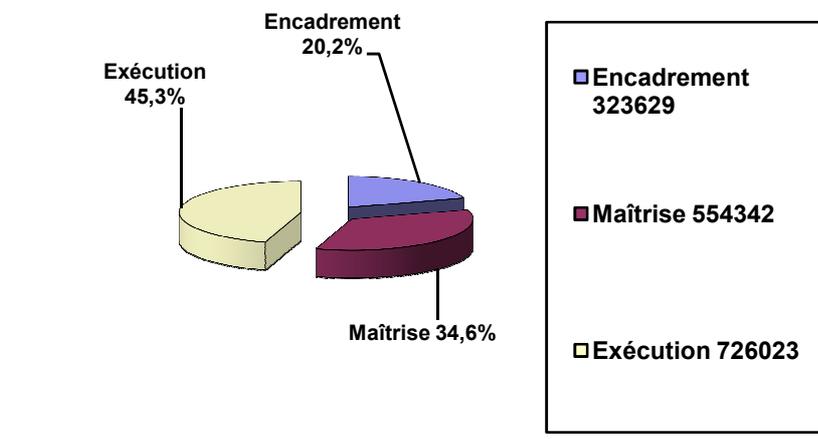
Les statistiques suivantes indiquent la répartition des effectifs de la fonction publique par niveaux de qualification¹⁷⁹ :

- **Encadrement** (personnel d'encadrement : catégories **15** et plus) : **323.629** agents, soit **20,2%** des effectifs globaux ;
- **Maîtrise** (personnel du maîtrise : catégories **11** à **14**): **554.342** agents, soit **34,6%** des effectifs globaux ;
- **Exécution** (Personnel d'exécution : catégories **10** et moins) : **726.023** agents, soit **45,3%** des effectifs globaux ;

¹⁷⁷ Rahmani A. (2002/2003), op. cit, p10.

¹⁷⁸ " Réflexion sur l'administration publique ", (décembre1991), contribution du groupe de travail interministériel.

¹⁷⁹ La direction générale de la fonction publique://www.dgfp.gov.dz/fr/stat.asp.



Graphique n°2 : la répartition des effectifs de la fonction publique par niveaux de qualification

Ce constat ne concerne pas seulement l'administration locale, mais aussi l'administration centrale et les établissements publics, comme l'indiquent les statistiques suivantes relatives à la répartition des effectifs de la fonction publique par niveaux institutionnels et qualifications¹⁸⁰:

1- **Administrations centrales** :

- **Encadrement** : **30.728** agents, soit **13,2%** des effectifs globaux ;
- **Maîtrise** : **65.945** agents, soit **28,4%** des effectifs globaux ;
- **Exécution** : **135.458** agents, soit **58,4%** des effectifs globaux ;

¹⁸⁰ La direction générale de la fonction publique://www.dgfp.gov.dz/fr/stat.asp.

Graphe n°3 : la répartition des effectifs des administrations centrales par niveaux de qualification



2- Services Déconcentrés :

- Encadrement : **184.383** agents, soit **23,1%** des effectifs globaux ;
- Maîtrise : **366.004** agents, soit **45,9%** des effectifs globaux ;
- Exécution : **247.634** agents, soit **31,0%** des effectifs globaux ;

Graphe n°4 : la répartition des effectifs des services déconcentrés par niveaux de qualification



3- Administration Communale

- Encadrement : **15.100** agents, soit **07,6%** des effectifs globaux ;
- Maîtrise : **13.463** agents, soit **06,8%** des effectifs globaux ;
- Exécution : **170.226** agents, soit **85,6%** des effectifs globaux ;

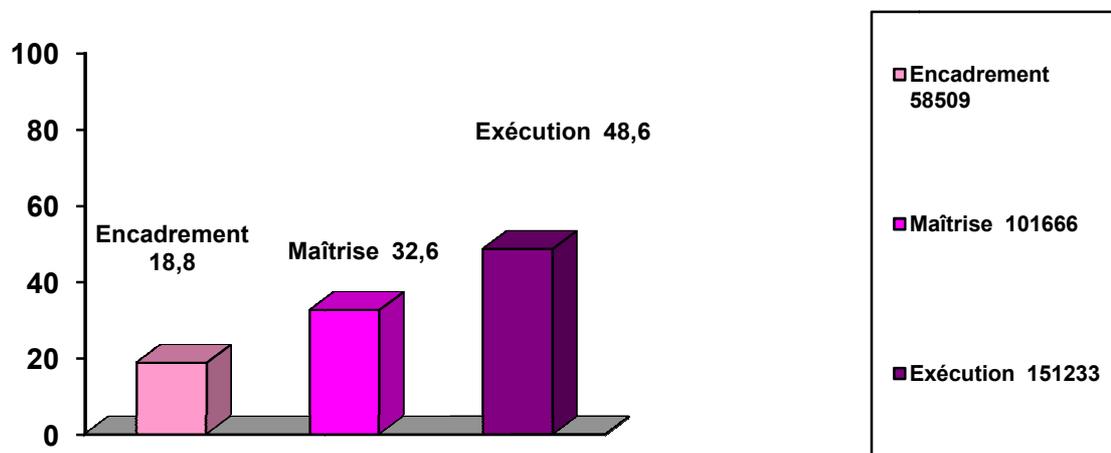
Graphe n°5 : la répartition des effectifs de l'administration communale par niveaux de qualification



4- Etablissements Publics à Caractère Administratif

- Encadrement : **58.509** agents, soit **18,8%** des effectifs globaux ;
- Maîtrise : **101.666** agents, soit **32,6%** des effectifs globaux ;
- Exécution : **151.233** agents, soit **48,6%** des effectifs globaux ;

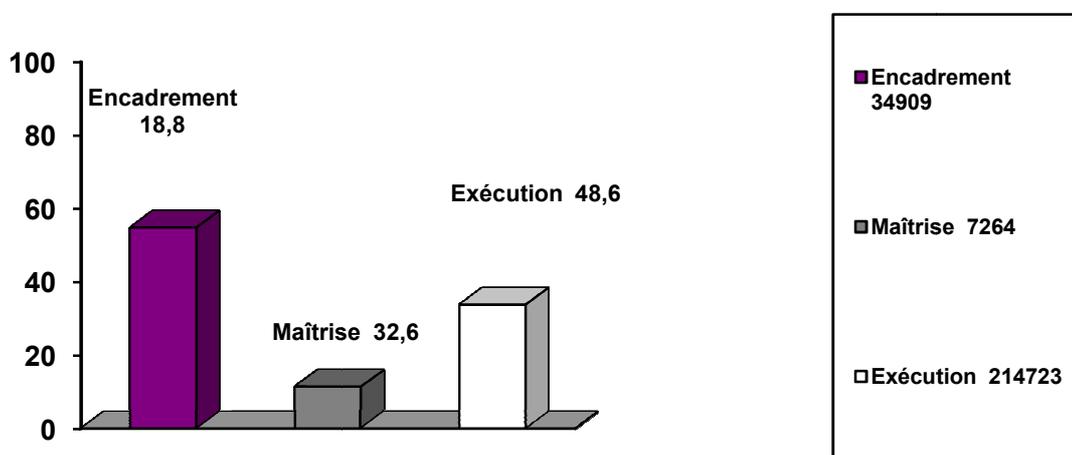
Graphe n°6 : la répartition des effectifs des établissements publics à caractère administratif par niveaux de qualification



5- Etablissements Publics à Caractère Scientifique, Culturel et Professionnel

- Encadrement : **34.909** agents, soit **54,8%** des effectifs globaux ;
- Maîtrise : **7.264** agents, soit **11,4%** des effectifs globaux ;
- Exécution : **21.472** agents, soit **33,7%** des effectifs globaux.

Graphe n°7 : la répartition des effectifs des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel par niveaux de qualification



Cette sous-qualification est due pour une large part aux intégrations successives des personnels vacataires et contractuels¹⁸¹, donc, ne pouvons pas attendre une grande chose (service de qualité, gestion efficace,...) d'une administration avec ce faible taux d'encadrement. Et d'après les statistiques du ministère de l'intérieur et des collectivités locales, **61%** du personnel des communes sont analphabètes, malgré l'importance de cette administration, elle constitue l'administration de base la plus proche des citoyens, qui prend en charge la satisfaction de leurs besoins essentiels.

2.1.3 *Des structures administratives inadaptées et instables* :

Une autre caractéristique de l'administration algérienne, c'est l'instabilité des structures administratives à cause de la non prise en compte les missions de service public dans les choix qui ont présidé à l'organisation de l'administration publique. Ce constat a été fait lors des journées d'études sur l'administration publique les 2 et 3 mai 1992, les motifs avancés sont de trois types ¹⁸²:

- 1- L'absence d'une distinction entre les missions pérennes de l'Etat et les missions conjoncturelles liées à des choix politiques.
- 2- Le modèle bureaucratique n'a pas permis l'émergence d'espaces de concertation et de participation des usagers au fonctionnement des services publics.
- 3- La marginalisation des collectivités locales.

En matière de structuration organique des administrations, un rapport interministériel daté de 1991¹⁸³, a relevé les observations suivantes :

- des réorganisations multiples des structures internes des départements ministériels, ce qui a nuisé à la stabilité de ces dernières et à la continuité de l'action. ces opérations de structuration se sont faites de manière systématique et généralisée et par «des non professionnels en organisation », à cause de la disparition des anciens bureaux d'organisation

¹⁸¹ Rahmani A., op. cit, p13.

¹⁸² Idem, p10.

¹⁸³ " Réflexion sur l'administration publique ", (décembre1991), contribution du groupe de travail interministériel.

et de méthode. à titre d'exemple, le ministère des affaires étrangères a connu 10 organigrammes de 1964 à 1996¹⁸⁴.

- certaines restructurations n'avaient pour objectif que la création d'entités plus rémunératrices.

2.1.4 Une gestion statutaire :

La gestion des ressources humaines dans la fonction publique est une gestion statutaire et rigide qui se limite à une simple application des dispositions statutaires (recrutement, avancement, discipline ; fin de fonction) et comptables (traitements, primes et indemnités) ; *« tout le monde s'accorde pour dire que la culture de gestion prédominé jusqu'à aujourd'hui était fondée sur une vision autoritaire et bureaucratique de la relation de l'Etat à la société en général et aux administrés en particulier »*¹⁸⁵.

2.1.5 La formation :

Malgré le rôle important de la formation pour l'amélioration des performances individuelles et par conséquent la performance globale de l'organisation, cette fonction stratégique est marginalisée en Algérie, même si les textes législatifs et réglementaires indiquent qu'elle est un droit aux fonctionnaires et donc une obligation pour l'administration.

Il n'y a plus une politique de formation capable d'adapter les compétences des agents publics au besoin d'évolution de l'administration, et même s'il existe certaines actions de formation au profit de certaines catégories, les programmes de formation sont en décalage par rapport aux besoins du service public et en inadéquation avec les exigences des nouvelles missions des administrations publiques.

La gestion des ressources humaines en Algérie est donc une simple administration du personnel, mais nous notons qu'à travers le présent statut qui s'applique aux

¹⁸⁴SOUFI F. (2003), " l'administration et sa mémoire : les traces du passé et la problématique actuelle du changement", Revue IDARA : " le changement dans l'administration", volume 13, numéro1, n°25, p 60.

¹⁸⁵ Rahmani A., op. cit, p.

fonctionnaires exerçant au sein des institutions et administrations publiques, l'ordonnance n° 06-03 du 15 juillet 2006 portant statut général de la fonction publique, des efforts sont consenties pour améliorer la gestion des fonctionnaires.

2.2 Le climat des affaires en Algérie :

L'autre domaine fondamental que nous pouvons à travers son efficacité, juger l'efficacité de l'administration c'est l'attractivité de climat des affaires, car il revient à l'Etat par le biais de ses institutions, d'instaurer un climat des affaires propice et incitatif à l'investissement, quelle est la situation de l'Algérie dans ce domaine ?

Le climat des affaires en Algérie est inadéquat et plein de contraintes et d'obstacles qui entravent les activités des entreprises, à cause des pratiques bureaucratiques qui gangrènent notre économie. Ce constat n'est pas une simple critique ou un point de vue, mais il est démontré et justifié par des études chiffrées et des statistiques.

Dans ce cadre, nous basons sur la 7^{ème} édition d'une série de rapports annuels publiés conjointement par la banque mondiale et sa filiale, la société financière internationale (SFI), connu sous le nom « *Doing Business 2010* »¹⁸⁶. Ce rapport est une mesure comparative des réglementations des affaires dans différents pays, il évalue la réglementation et la bureaucratie auxquelles se heurtent les petites et les moyennes entreprises durant leur cycle de vie. Ses indicateurs quantitatifs nous permet de déterminer les réglementations qui facilitent la pratique des affaires et celles qui la compliquent et d'évaluer l'efficacité des réformes engagées.

L'Algérie est classée, selon « *Doing Business 2010* », à la 136e position, sur un échantillon de 183 économies, reculé de deux points par rapport à 2009, l'année au cours de laquelle, elle a été classée 134^e. Nous précisons que le classement de la facilité de faire des affaires de *Doing Business 2009* a été recalculé afin de refléter les changements de méthodologie ainsi que le l'addition de deux nouveaux pays.

¹⁸⁶ Doing Business 2010, www.labanquemondiale.fr

Ce classement est décevant dans la mesure où l'Algérie a lancé des réformes économiques depuis plus d'une décennie, mais les fruits des réformes engagées se font toujours attendre, elle est très loin de la Tunisie qui améliore son classement en passant de la 73ème place en 2009 à la 69ème place. Le Maroc a aussi amélioré son classement en passant de la 130ème dans le Doing Business de 2009 à la 128ème place. Le tableau suivant indique le classement de l'Algérie depuis l'année 2006 :

Doing business	Le classement de l'Algérie	
Doing business 2006	128 /155 pays	
Doing business 2007	2006	123
	2007	116/175 pays
Doing business 2008	125/178 pays	
Doing business 2009	2008	130
	2009	132/181 pays
Doing business 2010	2009	134
	2010	136/183

Tableau n°6 : le classement de l'Algérie dans Doing Business de 2006 à 2010.

Source : www.banquemondiale.org

Dans la région Moyen-Orient et Afrique du Nord ou **19** pays sont étudiés, l'Algérie est classé la **14^{ème}**, elle est toujours en queue de peloton, devancée par la Tunisie, l'Égypte et le Maroc classés respectivement aux **8^{ème}**, **11^{ème}** et **13^{ème}** positions, elle ne précède que l'Iran, les Territoires Palestiniens occupés, la Syrie, l'Irak et Djibouti.

Le classement repose sur **10** indicateurs de la réglementation des affaires qui mesurent les temps et coûts nécessaires pour satisfaire aux exigences officielles en matière de création et de gestion d'entreprise, de commerce transfrontalier, de fiscalité et de fermeture d'entreprise. Il ne prend pas en considération la politique macroéconomique, la qualité des infrastructures, la volatilité des devises, la perception des investisseurs ou le taux de criminalité.

Par thème, l'Algérie occupe la **148^e** position pour la création des entreprises, la **110^e** pour l'octroi de permis de construire, la **122^e** pour l'embauche des travailleurs, la **160^e** pour le transfert de propriété, la **135^e** pour l'obtention des prêts. La **73^e** pour la protection des investisseurs, la **168^e** pour le paiement des impôts, la **122^e** pour le commerce transfrontalier, la **123^e** pour l'exécution des contrats et enfin la **51^e** position en ce qui concerne la fermeture d'entreprise.

Nous présentons par la suite la situation de l'Algérie dans chaque thème, tout en exposons les données relatives aux pays de l'OCDE moyenne, Moyen-Orient et Afrique du Nord, notamment celles qui concernent le Maroc et la Tunisie, pour clarifier la situation de l'Algérie par rapport à ces pays.

2.2.1 Création d'entreprise :

Cet indice identifie les obstacles administratifs et légaux qu'un entrepreneur doit surmonter pour créer une entreprise. Il examine les procédures (le nombre d'étapes), la durée et les coûts requis d'une société à responsabilité limitée pour pouvoir légalement commencer son activité, à travers les indicateurs suivants :

Indicateur	Algérie	Maroc	Tunisie	Moyen-Orient et Afrique du Nord	OCDE Moyenne
Procédures (nombre)	14	06	10	7,9	5,7
Durée (jours)	24	12	11	20,7	13,0
Coûts (en % du revenu par habitant)	12,1	16,1	5,7	34,1	4,7
Capital min. versé (% du RNB par habitant)	31,0	11,8	0,0	129,7	15,5

Tableau n°7 : les indicateurs de création d'entreprise.

Source : www.banquemondiale.org

Comme l'indique le tableau ci-dessus, pour investir en Algérie, il faut passer par de nombreuses procédures qui coûtent beaucoup de temps et d'argent. Le démarrage d'une nouvelle entreprise SARL requiert 14 procédures et un délai de 24 jours, chose qualifiée de "*véritable parcours de combattant*", faisant remarquer que le nombre de procédures n'est que de 6 au Maroc et de 10 en Tunisie. Notons, que l'Algérie recule de 7 points, passant de la 141^{ème} place dans le Doing Business de 2009 à la 148^{ème}.

A ce propos, le ministre de la Petite et moyenne entreprise et de l'Artisanat, Mustapha Benbada, dans sa récente intervention face à la presse¹⁸⁷, a affirmé que *«les investisseurs internationaux hésitent beaucoup à venir en Algérie, car ils préfèrent plutôt y commercialiser leurs produits que d'y implanter des usines ou engager des projets d'investissement à moyen ou long termes»*.

Ces procédures administratives retardent la création de richesses et d'emplois, car les petites et les moyennes entreprises sont les moteurs de la concurrence, de la croissance et de la création d'emplois, notamment dans les pays en développement, des efforts doivent encore être consentis par l'Algérie pour améliorer les procédures et les délais en matière de transfert de propriété

Il faut souligner par ailleurs qu'en matière de coût de création d'une entreprise et de capital minimum requis, l'Algérie est bien classée par rapport aux pays de la région, mais pas mieux que la Tunisie et le Maroc. Ainsi, l'investissement en Algérie est moins handicapé par ses coûts que par les procédures bureaucratiques exigées pour le réaliser.

2.2.2 **Octroi de permis de construire** :

Cet indice relève les procédures, durées et coûts nécessaires pour la construction d'un entrepôt. Ces procédures comprennent l'obtention de tous les permis et les licences

¹⁸⁷ Cité par Amar A. (2009), « Déplorant l'absence d'un climat d'affaires stable en Algérie : Les opérateurs étrangers préfèrent vendre qu'investir », 19 août, http://www.lemidi-dz.com/index.php?operation=voir_article&date_article=2009-08-19&id_article=evenement@art11@2009-08-19.

nécessaires, l'accomplissement de toutes les inspections, notifications et dépôts de documents requis ainsi raccordement aux services publics (eau, téléphone et électricité).

Indicateur	Algérie	Maroc	Tunisie	Moyen-Orient et Afrique du Nord	OCDE Moyenne
Procédures (nombre)	22	19	20	18,9	15,1
Durée (jours)	240	163	84	159,3	157,0
Coûts (en % du revenu par habitant)	39,6	263,7	998,3	358,4	56,1

Tableau n°8 : les indicateurs d'octroi de permis de construire.

Source : www.banquemonddiale.org

Comme le montre ce tableau, l'obtention de permis de construire prend 240 jours pour compléter le processus et demande 22 procédures et coûte 39,6% du revenu par habitant. Notant que là aussi la Tunisie et le Maroc font mieux que l'Algérie.

2.2.3 Embauche des travailleurs :

Cet indice mesure la flexibilité de la réglementation du travail. Il relève la difficulté d'embaucher un nouvel employé, la rigidité des règles régissant l'extension des heures de travail ou la passation d'accord sur les horaires et les difficultés et les coûts associés au licenciement économique d'un salarié. Ces difficultés ont été évaluées par la Banque mondiale à travers les indicateurs suivants :

Indicateur	Algérie	Maroc	Tunisie	Moyen-Orient et Afrique du Nord	OCDE Moyenne
Indice de difficulté d'embauche	44	89	28	21,3	26,5
Indice de rigidité des horaires	40	40	13	22,1	30,1
Indice de difficulté de licenciement	40	50	80	30,0	22,6
Indice de rigidité de l'emploi	41	60	40	24,5	26,4
Coût de licenciement (salaire hebdomadaire)	17	85	17	53,4	26,6

Tableau n°9 : les indicateurs d'embauche des travailleurs.

Source : www.banquemondiale.org

Dans le domaine du marché du travail, l'économie algérienne qui est mieux classée que le Maroc, mais moins que la Tunisie, traîne, là aussi, de gros handicaps. L'offre de travail est insuffisante et les entreprises ont de grandes difficultés à recruter la main-d'œuvre dont elles ont besoin. De même, il y a peu de flexibilité en matière d'horaires de travail. En un mot le marché du travail est rigide.

Même tendance à la baisse pour l'embauche des travailleurs (-5) où elle passe de la 117ème place dans le classement doing business 2009 à la 122ème.

2.2.4 **Transfert de propriété** :

Ce sujet mesure la facilité qu'on les entreprises à enregistrer leurs titres de propriété. Il examine les étapes, la durée et les coûts associés aux transferts de propriété, dans une hypothèse standard : un entrepreneur veut acheter un terrain et construire un bâtiment dans la plus grande ville d'affaires. La parcelle est enregistrée et il n'existe aucun conflit sur le titre.

Ainsi, les entreprises en Algérie se heurtent à de nombreuses et longues procédures comme l'indique le tableau suivant :

Indicateur	Algérie	Maroc	Tunisie	Moyen-Orient et Afrique du Nord	OCDE Moyenne
Procédures (nombre)	11	8	4	6,1	4,7
Durée (jours)	47	47	39	36,1	25,0
Coût (en % de la valeur de la propriété)	7,1	4,9	6,1	5,7	4,6

Tableau n°10 : les indicateurs de transfert de propriété.

Source : www.banquemondiale.org

L'immatriculation d'une nouvelle entreprise est plus compliquée en Algérie que chez les pays voisins, elle prend 51 jours et nécessite 14 procédures administratives, contre 4 procédures en Tunisie et 8 au Maroc. Le coût global d'enregistrement est estimé à 7,5 % de la valeur de la propriété.

Mais, Des mieux sont relevés en cette matière où l'Algérie a gagné six points, en passant de la 166ème place en 2009 à la 160ème place. Le transfert de propriété a été rendu plus simple et moins cher grâce à la réduction des frais de notaire de 0,39% de la valeur de la propriété et à l'élimination de l'impôt sur les plus-values.

2.2.5 **Obtention de prêts** :

Cet indice examine deux aspects :

- ✓ Les registres d'information sur le crédit.
- ✓ L'efficacité des lois sur les suretés et les procédures collectives en termes de facilitation de l'activité des établissements de crédit.

L'indice des droits légaux s'étend de 0-10, avec 10 indiquant les lois les mieux conçues pour améliorer l'accès au crédit. L'indice sur la divulgation de l'information sur le crédit mesure la portée, l'accès et la qualité de ces indicateurs au niveau des registres publics ou des bureaux privés. Il s'étend de 0-6, avec 6 indiquant l'accès intégral à l'information sur le crédit.

Indicateur	Algérie	Maroc	Tunisie	Moyen-Orient et Afrique du Nord	OCDE Moyenne
Indice des droits légaux	3	3	3	3,3	6,8
Indice de divulgation d'information sur le crédit	2	5	5	3,3	4,9
Couverture par les registres publics (% adulte)	0,2	0,0	19,9	5,0	8,8
Couverture par les bureaux privés (% adulte)	0,0	14,0	0,0	10,9	59,6

Tableau n°11 : les indicateurs d'obtention de prêts.

Source : www.banquemonde.org

Les performances de l'Algérie sont jugées très faibles en matière d'accès au crédit et de divulgation d'informations sur ce dernier, notamment par rapport à la Tunisie. Elle recule de 4 points par rapport à l'année précédente (135ème place contre 131 en 2009).

2.2.6 Protection des investisseurs :

Ce sujet mesure le degré de protection des actionnaires minoritaires contre la violation, par un dirigeant, de l'intérêt social.

Les indices ci-dessous décrivent trois dimensions de cette protection :

- 1- Transparence des transactions (indice de divulgation).
- 2- Conflit d'intérêt (indice de responsabilité du directeur).
- 3- Habilité des actionnaires à poursuivre les administrateurs et les directeurs pour faute professionnelle (facilité pour les actionnaires d'engager une poursuite judiciaire).

Les indices oscillent entre 0 et 10, avec 10 représentant une meilleure divulgation, une plus grande responsabilité des directeurs, et plus de pouvoir pour les actionnaires de challenger les transactions et une meilleure protection des investisseurs.

Indicateur	Algérie	Maroc	Tunisie	Moyen-Orient et Afrique du Nord	OCDE Moyenne
Indice de divulgation	6	6	5	6,3	5,9
Indice de la responsabilité du directeur	6	2	5	4,8	5,0
Indice du pouvoir des actionnaires	4	1	6	3,7	6,6
Indice de protection des investisseurs	5,3	3,0	5,3	4,9	5,8

Tableau n°12 : les indicateurs de protection des investisseurs.

Source : www.banquemondiale.org

Concernant la protection des investisseurs, l'Algérie est mieux classée que la Tunisie et le Maroc, mais en matière de facilité pour les actionnaires d'engager des poursuites judiciaires vis-à-vis des directeurs des insuffisances sont enregistrées.

2.2.7 Paiement des impôts :

Cet indice traite de la fiscalité d'une entreprise de taille moyenne et mesure les formalités administratives auxquelles elle est soumise pour le paiement de ces impôts. Il a été évalué par la Banque mondiale à travers les indicateurs suivants :

Indicateur	Algérie	Maroc	Tunisie	Moyen-Orient et Afrique du Nord	OCDE Moyenne
Payement (nombre)	34	28	22	22,9	12,8
Durée (heure)	451	358	228	204,2	194,1
Impôt sur les profits (% profit)	6,6	18,1	15,0	12,6	16,1
Import et charges sociales (% profit)	29,7	22,2	25,2	15,2	24,3
Autres taxes (% profit)	35,7	1,4	22,5	5,1	4,1
Taux d'imposition totale (en pourcentage des bénéfices)	72,0	41,7	62,8	32,9	44,5

Tableau n°13 : les indicateurs de paiement des impôts.

Source : www.banquemonddiale.org

Dans le domaine fiscal, l'entreprise algérienne subit une pression fiscale (taux d'imposition globale en pourcentage des bénéfices) élevée comme le montre ce tableau par rapport aux autres pays mentionnés.

2.2.8 Exécution des contrats :

Cet indice évalue l'efficacité des mécanismes judiciaires d'exécution des contrats en suivant l'évolution d'un litige sur une vente de marchandises et en relevant la durée, le coût et le nombre d'étapes nécessaires entre le dépôt et la plainte et le règlement du créancier.

Indicateur	Algérie	Maroc	Tunisie	Moyen-Orient et Afrique du Nord	OCDE Moyenne
Procédures (nombre)	46	40	39	43,4	30,6
Durée (jours)	630	615	565	679,9	462,4
Coût (en % du litige)	21,9	25,2	21,8	23,7	19,2

Tableau n°14 : les indicateurs d'exécution des contrats.

Source : www.banquemonddiale.org

La gestion des contrats est en Algérie bien lourde. Le traitement d'un litige est complexe et le nombre de procédures nécessaires entre le dépôt de la plainte et le règlement du créancier, le coût et la durée du traitement du dossier est défavorable à l'Algérie.

2.2.9 Commerce transfrontalier :

Cet indice recense les contraintes procédurales pesant sur l'exportation et l'importation d'une cargaison standard de marchandises. Toutes les procédures officielles sont comptées, de l'accord entre les parties à la livraison des marchandises ainsi que le temps et les coûts nécessaires à leur réalisation.

Aussi bien dans le domaine des exportations que dans celui des importations l'Algérie souffre de handicaps sérieux. Le tableau qui suit confirme cette observation.

Indicateur	Algérie	Maroc	Tunisie	Moyen-Orient et Afrique du Nord	OCDE Moyenne
Document pour l'export (nombre)	8	7	5	6,4	4,3
Durée pour l'export (jours)	17	14	15	22,5	10,5
Coût à l'export (en \$ US par conteneur)	1248	700	783	1034,8	1089,7
Document pour l'import (nombre)	9	10	7	7,4	4,9
Durée pour l'import (jours)	23	17	21	25,9	11,0
Coût à l'import (en \$ US par conteneur)	1428	1000	858	1221,7	1145,9

Tableau n°15 : les indicateurs du commerce transfrontalier.

Source : www.banquemondiale.org

La banque mondiale souligne qu'il faudrait 23 jours, 9 documents pour importer un produit en Algérie. A l'exportation, le délai est 17 jours et exige 9 documents. Ces complications administratives justifient le faible taux des exportations hors hydrocarbures de l'Algérie. Celles-ci ne représentent que 2% du volume global des exportations du pays.

Selon M. Nacereddine Kara, vice-président de l'association des exportateurs Algériens (ANEXAL)¹⁸⁸, le problème en question se situe dans la difficulté et le non respect de l'application des textes sur le terrain. Il donne l'exemple du haut conseil de l'exportation présidé par le premier ministre et réunissant l'ensemble des exportateurs hors hydrocarbures, qui n'a jamais réuni dès son institution.

Concernant les difficultés rencontrées au niveau des douanes lors de l'opération d'exportation, le vice-président de l'ANEXAL relève le problème de la bureaucratie et la lourdeur des démarches, il dit : *« l'administration ne facilite pas la tâche aux exportateurs »*, puis il se demande pourquoi nous n'avons pas de guichet unique portuaire et aéroportuaire pour l'exportation comme c'est le cas en Tunisie, ainsi il explique¹⁸⁹ : *« Si nous l'avions, nous n'aurions pas à transiter tout le temps entre le bureau de stockage, puis l'affréteur de la chaîne logistique, stockage, quais exports qui demandent des documents qui sont à chaque fois différents. Avec ce guichet unique, nous gagnerions un temps fou et la grande majorité des retards de livraison et les pénalités que nous devons payer n'existeraient plus. De plus, mettre en place ce guichet unique ne coûte pas beaucoup d'argent, c'est juste une organisation plus simple »*

2.2.10 **Fermeture d'entreprise :**

Enfin, et pour terminer cette présentation du climat des affaires qui caractérise l'économie algérienne, la Banque mondiale a analysé la situation qui naît de la fermeture d'entreprise et notamment ses conséquences, sur les créanciers de cette entreprise. Cet

¹⁸⁸ Samira H. (2009), « M. Nacereddine Kara, vice-président de l'Anexal : " L'administration ne facilite pas la tâche aux exportateurs ", 14 juillet, www.lemaghreb.dz.com/lire.php?id=19524

¹⁸⁹ Ibid.

indice examine l'efficacité des procédures collectives en termes de durée, de coût et de taux de recouvrement des créances privilégiés.

Le créancier attend bien longtemps avant de recevoir moins que la moitié de son dû. Le tableau suivant bien qu'une entreprise en difficulté met en péril l'ensemble de ses créanciers. Il explique de ce fait pourquoi les relations commerciales qui se nouent en Algérie restent empreintes d'absence de confiance entre partenaires et d'un climat de risque élevé.

Indicateur	Algérie	Maroc	Tunisie	Moyen-Orient et Afrique du Nord	OCDE Moyenne
Durée (année)	2,5	1,8	1,3	3,5	1,7
Coût (% du revenu par hab.)	7	18	7	14,1	8,4
Taux de recouvrement (centimes par dollar)	41,7	35,1	52,3	29,9	68,6

Tableau n°16 : les indicateurs de fermeture d'entreprise.

Source : www.banquemondiale.org

Le climat des affaires reste morose et contraignant, L'économie algérienne n'est toujours pas attractive et les investissements se font toujours attendre, D'ailleurs, l'ambassadeur des Etats-Unis à Alger, David Pearce¹⁹⁰, l'a rappelé récemment lors d'une conférence de presse en marge de la Foire internationale d'Alger où il a déclaré que les opérateurs économiques de son pays attendent d'abord l'amélioration du climat d'affaires pour pouvoir prendre une décision.

Mais même si « Doing Business » met l'accent sur la qualité du climat des affaires pour les promoteurs privés, l'environnement des opérateurs publics algériens est encore plus contraignant, comme le confirme M. Abdelwahid Bouabdalah, président directeur

¹⁹⁰ Cité par Amar A., op. cit.

général d'Air Algérie¹⁹¹ : *« Mon expérience à la tête de plusieurs entreprises publiques algériennes — dans des secteurs aussi divers que les finances, la communication, le BTPH et maintenant le transport aérien — m'a donné l'occasion de prendre la mesure de ces contraintes ».*

Il donne des exemples illustrant ces contraintes administratives dans le transport aérien : l'opération d'affrètement des avions et la maintenance des avions.

Concernant l'opération d'affrètement des avions et pour faire face à deux périodes particulièrement chargés en Algérie : la période estivale coïncidant avec le retour des émigrés et la période de Hadj, la compagnie affrète des avions chez d'autres compagnies ou des sociétés spécialisées dans la location pour compléter les capacités de sa propre flotte. Le nombre de procédures pour réaliser une opération d'affrètement est de 15 et le délai minimum est de 4 mois dans le meilleur des cas. La conséquence est la suivante : *« les procédures qui sont imposées à Air Algérie font qu'elle est fatalement amenée à affréter à des coûts toujours les plus élevés...avec les conséquences que l'on imagine sur sa rentabilité »*¹⁹².

Concernant la maintenance des avions, les compagnies aériennes mettent en place des procédures ad hoc d'approvisionnement en urgence des pièces de rechange nécessaires pour réparer le plus vite possible l'avion immobilisé. La réglementation algérienne ne permet pas à Air Algérie de recourir à de telles procédures : *« Et, parfois, quand on a voulu s'affranchir de cette contrainte, des responsables de la compagnie se sont retrouvés derrière les barreaux ! À travers ces deux contraintes — et il y en a bien d'autres —, on comprend pourquoi Air Algérie ne peut pas se mesurer efficacement aux compagnies aériennes concurrentes : elle ne dispose pas des mêmes armes pour assurer sa compétitivité ! »*¹⁹³.

En conclusion, nous déduisons que Doing business n'est plus facile en Algérie, l'excès de réglementation ou la mauvaise réglementation ont un coût économique et donc

¹⁹¹ Bouabdallah A., op. cit.

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ Ibid.

obèrent l'attractivité du pays. Le monde algérien des affaires est toujours contraignant malgré les réformes initiées et les experts de la banque mondiale ont estimé que les réformes ne sont pas menées en profondeur.

2.3 L'impératif de réforme : les réformes en Algérie

Face à tous ces sérieux dysfonctionnements de l'administration algérienne qui remettent en cause la légitimité de l'Etat et la crédibilité de son personnel politique et administratif : « *il s'agit en fait d'une crise de l'Etat et ses institutions ce qui, par voie de conséquence, a entraîné son affaiblissement aussi bien dans les domaines institutionnels de l'exercice de la souveraineté que dans les fonctions de fourniture de services publics, de régulation et de contrôle* »¹⁹⁴ ; le besoin de réforme s'impose donc, il est ressenti d'une manière accrue et correspond à un besoin de rationalisation de la gestion publique tournée vers la performance.

Cette situation administrative est encore aggravée par le contexte particulier de l'Etat algérien, qui se caractérise par les éléments suivants¹⁹⁵ :

- Ex-pays colonisé,
- Le processus de formation de l'Etat demeure inachevé, et il s'est effectué jusque là dans la négation du marché et de l'Etat de droit.
- Le rôle important que l'Etat a eu à assumer après l'indépendance pour réaliser l'unité nationale et l'intégration économique et sociale.
- Ex-pays à économie dirigée,
- Pays à rente pétrolière ou le rôle distributeur de l'Etat est sollicité en permanence,
- La faiblesse des autres acteurs économiques et sociaux,
- Le sous développement,
- Pays où les choix politiques prévalent souvent sur les choix économiques,

Ainsi depuis 1989, L'Algérie conduit des réformes politiques, économiques, sociales et institutionnelles majeures, des réformes qui proposent, selon Walid LAGGOUNE, le désengagement de l'Etat comme alternative à la sortie de la crise¹⁹⁶.

¹⁹⁴ M.C. BELMIHOUB (2004), op. cit, p5.

¹⁹⁵ LAGGOUNE W., op. cit, p42-43.

La constitution du 23 février 1989 consacre cette tendance, introduit un pluralisme politique, conduit une transition vers l'économie de marché et favorise l'émergence d'un secteur privé de plus en plus important.

Ces réformes imposent des défis nouveaux à l'administration qui doit donc s'adapter au nouveau contexte et aux nouvelles exigences d'une économie de marché, car ces réformes exigent plus d'efficacité des administrations de l'Etat. En d'autres termes, elles nécessitent l'existence d'une administration performante.

Ainsi, ce qui nous intéresse ici, ce sont surtout les réformes administratives qui visent principalement à améliorer le fonctionnement des administrations et par conséquent améliorer leur efficacité, mais elles conditionnent aussi le succès des autres réformes et ses enjeux sont immenses.

Dans ce cadre, nous soulignons d'abord la contribution du groupe de travail interministériel intitulé '*réflexion sur l'administration publique*' daté de décembre 1991. Cette contribution est très importante dans la mesure où elle a élaboré un diagnostic important sur l'état de l'administration algérienne et elle a comporté trois parties¹⁹⁷ :

1. Des problèmes d'organisation et de rénovation de l'administration.
2. Des problèmes liés à la formation et à la gestion de la ressource humaine.
3. De la plate-forme d'actions à engager à court et moyen terme.

Sur ce document interministériel et les journées d'études qui s'en sont suivies en 1992, Fouad Soufi dit¹⁹⁸ : « *Même si ces documents constituent une sorte de catalogue de vœux pieux et généreux, ils marquent une étape importante dans la vision que la haute fonction publique avait d'elle-même et ils font se poser la question de la validité scientifique de l'introspection* ».

Mais malheureusement, les propositions et les recommandations faites par ce groupe de travail sont restées sans suite à donner, malgré qu'il a présenté un diagnostic

¹⁹⁶ Idem, p40.

¹⁹⁷ " Réflexion sur l'administration publique ", (décembre1991), contribution du groupe de travail interministériel.

¹⁹⁸ Soufi F., op. cit, p57.

essentiel sur l'administration algérienne : « *en résumé, il apparaît que les problèmes vécus par l'administration et les insuffisances qu'elle recèle constituent un handicap qui l'empêche de remplir convenablement ses missions actuelles et de faire face aux exigences futures* ». Et il a souligné aussi l'importance de l'existence d'une administration efficace pour réussir les réformes engagées¹⁹⁹ : « *la conduite à bonne fin des réformes politiques et économiques initiées dans notre pays exigent l'existence d'administrations centrales, territoriales et d'intermédiation performantes et pérennes* ».

En outre, le président de la république "Abdel alaziz Bouteflika" a installé un comité de réformes des structures et des missions de l'Etat en novembre 2000. Ce comité présidé par monsieur Missoum Sbih a présenté en juillet 2001 un rapport important au chef de l'Etat qui a touché les six grands chantiers suivants pour réformer l'Etat²⁰⁰ :

1. Les administrations centrales.
2. Les collectivités locales et l'administration locale.
3. Les établissements des services publics.
4. Les instruments de régulation et de contrôle.
5. Les agents de l'Etat.
6. Le citoyen

Ce rapport connu du rapport Sbih a été remis au chef de l'Etat il y a maintenant huit ans et nous ne constatons aucune amélioration dans le fonctionnement des administrations publiques, aucun changement important et la mise en œuvre des recommandations contenues dans le rapport général du comité de la réforme des structures et des missions de l'Etat est toujours en instance : « *en effet, s'il y a un domaine où les réformes n'ont pas encore démarré c'est certainement la réforme de l'administration* »²⁰¹.

Ce retard dans la mise en œuvre des réformes administratives constitue un obstacle aux autres réformes et pénalise leur avancement et par conséquent pénalise l'attractivité du monde des affaires. D'ailleurs, comme nous avons vu précédemment, l'environnement des affaires dans le pays reste fortement contraignant en comparaison avec plusieurs pays de la

¹⁹⁹ "Réflexion sur l'administration publique", (décembre 1991), contribution du groupe de travail interministériel.

²⁰⁰ M.C. BELMIHOUB (2005), op. cit, p14-15.

²⁰¹ Idem, p8.

zone Afrique du Nord/Moyen-Orient. Malgré plus d'une décennie de réformes, l'Algérie ne figure pas dans la liste du 10 premiers réformateurs en 2007-2008, tandis que l'Égypte qui est le meilleur réformateur au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, a maintenu son placement dans cette liste pour la troisième fois. Ce classement est établi en fonction du nombre et de l'impact des réformes en pays.

La Banque mondiale n'a recensé aucune réforme majeure en Algérie dans les 10 thèmes étudiés et données de Doing Business 2010 pour l'économie algérienne démontrent un recul net de l'Algérie par rapport aux indicateurs et indices de l'année 2009. L'Algérie rétrogradé dans le classement sur cinq des dix indicateurs pris en considération par la banque, à savoir la création d'entreprise (-7), l'embauche des travailleurs (-5), l'obtention des prêts (-4), la protection des investisseurs (-3) et le commerce frontalier (-2). Elle n'a amélioré son classement qu'en matière d'embauche des travailleurs (+3), de transfert de propriété (+6) et d'exécution des contrats (+2).

Ce blocage au niveau des réformes administratives constitue un obstacle aux autres réformes comme nous avons dit précédemment, nous présentons comme exemple sur ce blocage l'exemple de l'Agence nationale de développement des investissements (ANDI) qui est un organisme chargé d'accompagner les investisseurs dans le montage de leurs projets. Ainsi, M.Temmar a reconnu sa défaillance dans l'accomplissement de ses missions²⁰² : *«Au départ, l'ANDI a été conçue comme un guichet unique qui exonère l'investisseur des lourdeurs bureaucratiques. Cependant, ça ne s'est pas passé ainsi pour la simple et amère raison que les administrations ne veulent pas lâcher de leurs prérogatives »*

Donc, la question qui se pose maintenant est la suivante : pourquoi la mise en œuvre des réformes administratives connaît ce retard ? Pourquoi ce blocage existe-il ?

Nous allons essayer de répondre à ces questions et d'analyser les raisons de ce retard à travers les points suivants :

²⁰²Cité par Hallas L. (2009), « TEMMAR STIGMATISE LES BANQUES, L'ANDI ET LES OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES À PARTIR DE CONSTANTINE, «Le socialisme est mort !», 27 janvier, www.lesoirdalgerie.com/articles/2009/01/27/article.php?sid=78658&cid=2

-
- si l'Etat providence est remis en cause dans la plupart des pays, l'Algérie connaît encore la survivance de l'Etat providence, malgré que le changement des systèmes administratifs soit lié à l'évolution du rôle de l'Etat²⁰³.
 - l'absence d'une volonté politique forte de mise en œuvre des réformes administratives, pourtant les expériences internationales montrent que la réussite des réformes engagées nécessite un soutien politique au plus haut niveau. d'ailleurs l'un des principales facteurs clés de succès au Royaume-Uni et en Australie ; c'est la volonté politique très forte des premiers ministres, motivés et puissants (Thatcher et Bob Hawke)²⁰⁴.
 - les acteurs politiques et administratifs sont intéressés par le statu quo qui est plus rentable pour eux. leur intérêt certain est dans le maintien du statu quo et tout un changement menace leur pouvoir, leur position et leur intérêt personnel, donc ils manifestent une résistance forte aux changements introduits.

Ce dernier point explicatif va de soi avec l'analyse des choix publics qui voit que les réformes introduites ne prennent pas en compte l'existence d'un marché politique et ses règles du jeu.

Nous pouvons même expliquer l'avancement constaté au niveau des réformes économiques et le décalage qui existe entre ces réformes et les réformes administratives par les contraintes qui sont très fortes sur le domaine économique vu la mondialisation et la compétitivité des entreprises. Tandis elles sont moins ressenties aux niveaux des administrations publiques.

²⁰³ M.C. BELMIHOUB (2005), op. cit, p21.

²⁰⁴ Trosa S. (1995), op.cit, p230.

Conclusion :

Comme nous venons de voir, l'administration algérienne souffre de sérieux problèmes et dysfonctionnements qui non seulement engendrent le mécontentement des citoyens, mais aussi la démotivation des agents publics.

Les ressources humaines jouent un rôle crucial dans le développement de l'administration et constituent le moteur de sa performance ; mais avec une gestion pareille des ressources humaines dans la fonction publique algérienne (une gestion rigide et statutaire), les agents publics sont démotivés et les cadres sont marginalisés.

De ce qui précède, nous nous attendons sûrement à des services de moindre qualité d'une part, et la résistance au changement devient très forte : *« mais "la culture de fonction publique" traditionnelle qui s'attache au système de carrière et d'emploi sur et garanti d'une part, l'appréhension de l'appréciation du travail et de l'insécurité qui en résulterait d'autre part, créent, plutôt et surtout dans les pays en développement, une large résistance rendant le changement sans effet »*²⁰⁵.

Quant au climat des affaires Algérien, l'inefficacité de l'administration publique obère l'attractivité du pays et le monde des affaires est toujours contraignant, l'Algérie continue à être considérée comme un pays qui offre peu d'opportunités aux investisseurs et opérateurs économiques, ce qui défavorise la compétitivité du secteur privé.

Les réformes engagées sont sans effets ou plutôt bloquées, notamment, les réformes administratives comme le souligne Rahmani²⁰⁶ : *« Notre administration pour des raisons multiples – mais certainement par manque de méthode – n'a pas encore opéré les changements. L'une des critiques adressée par les opérateurs économiques à l'Etat est qu'il veut imposer une réforme de l'économie alors qu'il n'a pas été en mesure de moderniser la gestion des ses propres institutions »*.

²⁰⁵ BENAZZI L. (2003), " les résistances au changement", Revue IDARA : " le changement dans l'administration", volume 13, numéro1, n°25, p 137.

²⁰⁶ RAHMANI A. (2003), " la gestion du potentiel humain dans la conduite du changement : vers une organisation favorisant une GRH moderne et dynamique", Revue IDARA : colloque international " le changement dans l'administration", volume 13, numéro1, n°25, p 199.

Conclusion générale :

Administration et performance, un sujet délicat et essentiel dans la mesure où la performance publique a sa singularité et elle conditionne d'autres performances (performance privée, performance économique, etc.)

Administration régaliennne, administration productrice de services collectifs et administration garante de l'intérêt général ; quelque soit la nature de l'administration et les missions qu'elles assument, l'administration publique a un rôle capital dont la société ne peut s'en passer notamment dans les pays sous développés ou le rôle de l'Etat est sollicité en permanence. Sans ce rôle assumé, notre vie quotidienne devient désordonnée.

Dans une économie contemporaine mondialisée, caractérisée par la libéralisation des marchés et actuellement malmenée par une crise financière et économique mondiale, c'est surtout la performance des administrations publiques qui détermine quels pays en tireront le meilleur parti.

Donc, la question de la performance dans la gestion publique est particulièrement aigue aujourd'hui, tous les pays notamment les pays occidentaux s'orientent plus ou moins vers une culture de résultat et de performance.

Aussi de part le monde, de nombreuses Administrations ont engagé de vastes programmes visant à introduire de nouveaux modes de gestion de leurs services publics. Les actions entreprises ou en cours visent à transférer la gestion de certaines activités au secteur privé. Les modalités de ce transfert sont nombreuses et variées : concessions, gestion déléguée, sous-traitance, suppression des monopoles publics, etc.

L'extension de ces nouveaux modes de gestion de l'administration publique offre de nombreux avantages : d'une part, elle permet de soulager les budgets gouvernementaux et offre des possibilités intéressantes pour le financement privé des infrastructures publiques, de l'autre, elle favorise des prestations de meilleure qualité et à moindre coût pour la collectivité. Ces nouvelles modalités de gestion nécessitent non seulement la

déréglementation des secteurs d'activité concernés, mais aussi la libération des prix et une plus grande flexibilité dans la tarification des services fournis aux usagers. En l'absence d'une vision globale et intégrée, la déréglementation excessive et démesurée des services publics peut engendrer des problèmes sociaux et exclure de la société les segments les plus vulnérables de la population.

Notre objectif était de comprendre les causes d'inefficacité administrative et des dysfonctionnements publics enregistrés. Ainsi, la littérature économique contemporaine nous a permis de s'écarter de l'hypothèse d'un Etat bienveillant et omniprésent, ainsi que de l'hypothèse de sa disposition d'une information parfaite et complète. Elle a exploré les conséquences de la remise en cause de ces deux hypothèses et leurs effets pervers sur la gestion publique.

D'abord, l'analyse économique des choix publics a mis en relief l'impact des incitations individuelles sur la gestion publique tout en montrant que les intérêts personnels jouent un rôle prédominant dans les choix publics. Les politiciens et les bureaucrates prennent des décisions qui ne vont pas réellement dans le sens de l'intérêt général, les premiers veulent se maintenir au pouvoir ou accéder à des responsabilités gouvernementales et les seconds veulent accroître le domaine de leurs prérogatives et le nombre de leurs subordonnés.

En outre, l'approche institutionnelle souligne que la disponibilité d'informations pertinentes conditionne l'efficacité de la régulation publique, or les responsables politiques et administratifs sont incapables d'opérer des choix rationnels étant prisonniers des flux d'information qui leur est délivré par les niveaux inférieurs. Ces asymétries informationnelles permettent aux agents de jouer sur les défauts informationnels, d'adopter des comportements opportunistes et de s'approprier des rentes au détriment de l'intérêt général.

L'Etat doit donc prendre en compte les enjeux d'incitations individuelles ainsi qu'informationnels. Mais comme nous avons vu, les systèmes d'incitation à destination des agents publics sont peu développés, il faut les promouvoir pour mieux articuler les considérations d'efficacité et d'équité.

Certes, les incitations individuelles et les enjeux informationnels qui sont des freins à l'efficacité, nous ont permis d'expliquer les dysfonctionnements publics, mais ces deux hypothèses sont nuancées dans la mesure où le secteur privé est aussi, et au même titre que le secteur public, confronté aux mêmes incitations individuelles et enjeux informationnels, mais malgré ça, il manifeste une grande performance dans l'accomplissement de ses missions et la gestion de ses ressources. D'ailleurs nous avons vu que la réforme de la sphère publique s'est fait à travers le recours aux méthodes managériales du secteur privé.

Ceci, nous conduit à confirmer la troisième hypothèse qui consiste à affirmer que les contraintes exerçantes sur le secteur privé et le secteur public sont le facteur principal explicatif de l'efficacité du premier et de l'inefficacité du second ; tout en prenant en compte que la performance privée se distingue de la performance publique qui prend en considération des aspects sociaux tel qu'égalité et équité. Alors la question qui se pose est la suivante²⁰⁷ : comment développer des modes de gestion de la performance publique qui soient clairs, constructifs mais aussi suffisamment durs ?

L'administration publique ne peut pas donc se comporter comme son homologue concurrentiel, car elle est confrontée à des contraintes internes et externes différentes de celles exercées sur le privé, les objectifs sont multiples et imprécis et les contraintes sont faibles et non rigoureuses, comme le confirme Buchanan²⁰⁸ : « Toute analyse des défaillances institutionnelles mène nécessairement à s'interroger sur l'absence de règles efficaces régissant l'interaction sociale ou, ce qui revient au même, sur l'érosion ou l'effritement des règles et d'institutions autrefois viables ».

Quant à l'administration algérienne qui est aussi défaillante notamment dans le domaine de la gestion des ressources humaines et le domaine de l'attractivité du climat des affaires, les deux domaines abordés dans notre travail, sa situation est encore critique et elle n'embraye pas avec les exigences économiques et sociales du pays.

²⁰⁷ Trosa S. (1999), " Réinventer l'État, ici et ailleurs", colloque "Etat et gestion publique", conseil d'analyse économique, 16 décembre, p20.

²⁰⁸ Buchanan J., op.cit.

Malgré les réformes engagées depuis plus de deux décennies pour réformer l'administration, la situation ne c'est pas améliorée et le discours politique sur la réforme de l'Etat et ses institutions, est resté au stade des généralités. La réforme de l'administration est le fruit d'une volonté politique forte qui nous manque en Algérie, et non l'aboutissement d'un simple processus administrative.

La modernisation de l'administration n'est pas seulement un changement technique et organisationnel, mais elle est aussi et surtout un changement culturel à commencer par le sommet de l'Etat, d'ailleurs, l'une des conditions préalables nécessaires au changement, est un soutien politique fort et déterminé.

Entre les imperfections du marché que l'Etat a intervenu pour les corriger et les imperfections des mécanismes de coordination administrée que l'on ne peut pas négliger, et pour éviter un risque réel de cumuler les défaillances du marché et celles des institutions publiques²⁰⁹, certains auteurs recommandent de ne choisir l'Etat que lorsqu'il est prouvé ou évident que la solution du marché est réellement plus coûteuse que la solution de l'intervention publique, ou que l'on soit sûr que les imperfections des mécanismes étatiques ne seront pas supérieures aux imperfections auxquelles on désire porter remède²¹⁰.

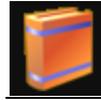
Pour finir, nous disons que la performance de l'Etat est aujourd'hui une exigence, même si les services sont rendus aux citoyens par le privé, parce qu'il a le monopole de la responsabilité. L'Etat demeure responsable quel que soit le prestataire²¹¹.

²⁰⁹ M.C. BELMIHOUB (2004), op. cit, p17.

²¹⁰ Lepage H. (1978), op. cit.

²¹¹ Trosa S. (1999), op. cit, p19.

SOURCES ET BIBLIOGRAPHIES



OUVRAGES :

- 1- ABECASSIS P., BATIFOULIER P., ZEGHNI S. (1996), le rôle de l'Etat dans la vie économique et sociale, Ellipses, 158p.
- 2- Alécian S., Foucher D. (2005), le management dans le service public, éditions d'organisation, 2^oème édition, 446p.
- 3- Barre R., Fontanel J. (1993), principes de politique économique, office des publications universitaires, Alger, 149p.
- 4- Bartoli A. (2001), le management dans les organisations publiques, DUNOD, 297p.
- 5- Bernard A. (2000), La nouvelle gestion publique, libraire générale de droit et de jurisprudence, Paris, 152p
- 6- DEBBASCH C. et COLIN F. (2005), administration publique, 6^o édition, ECONOMICA, 1117p.
- 7- Fleutôt D. (1999), l'entreprise et ses enjeux, ellipses-les économiques, 120p.
- 8- Guillaume H., Guillaume D., Silvent F. (2002), gestion publique : l'Etat et performance, presses de sciences po et DALLOZ, 272p.
- 9- Grandguillaume N. (1996), la théorie générale de la bureaucratie, ECONOMICA, 149p.
- 10- Gérard Bélanger (1983), l'économique du secteur public, Gaëtan Morin, 636p.
- 11- Guyon F., EVH-MANGA E., Guyon C. (2003), réussir le changement dans le service public, éditions d'organisation, 2^oème édition, 286p.
- 12- HUSSENOT P. (1983), la gestion publique par objectifs : des ambitions à la pratique, les éditions d'organisation, 249p.
- 13- P. Chamtepie, L.Gautier, O.Piot, D.Plibon (1997), la nouvelle politique économique : l'Etat face à la mondialisation, presses universitaires de France, 461p.
- 14- R. le Duff, J-C. Papillon (1998), gestion publique, Vuibert, 429p.
- 15- Trosa S. (1995), moderniser l'administration : comment font les autres ? les éditions d'organisation, 316p.

- 16- Trosa S. (2000), quand l'Etat s'engage : la démarche contractuelle, éditions d'organisation, 2^oème tirage, 320p.
- 17- VIANES A. (1980), la raison économique de l'Etat, presses universitaires de LYON, 464p.
- 18- Weber L. (1997), l'Etat acteur économique : analyse économique du rôle de l'Etat, ECONOMICA, 3^oème édition, 396p.
- 19- WEISS D. (2003), ressources humaines, éditions d'organisation, 2ème édition, 824p.
- 20- أحمد محيو (2006)، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، 561ص .
- 21- محمد أمين بوسماح (1995)، المرفق العام في الجزائر، ترجمة رحال بن أعمر ورحال مولاي إدريس، ديوان المطبوعات الجامعية، 186ص .
- 22- محمد الصغير بوعللي (1995)، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة، 171ص.

REVUES ET ARTICLES :

- Bezes P. (2005), " le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du New Public Management ", Revue d'informations sociales, 6, n°126, p. 26-37.
- Béatrice Hibou, « retrait ou redéploiement de l'Etat ? », critique internationale n°1-automne 1998, p. 151-168.
- Boiteux M. (2001), "Etat et Services Publics", revue de l'institut d'économie publique, n°8/2, p. 161-175.
- Charreaux G. (2000), " la théorie positive de l'agence : positionnement et apports", Revue d'économie industrielle, volume 92, numéro 1, p. 193-214.
- Déprés C., Grolleau G. et Mzoughi N. (2005), "fourniture non publique de biens publics : diversité des arrangements", CESAER : Centre d'Economie et Sociologie appliquées à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux, 4, p. 1-17.
- Drago R. (1996), " l'apparition de la notion de service public dans la conception libérale du droit au 19^{ème}", université de Paris 2-Assas, mai, p. 1-10.

-
- Gilles Jeannot, « les sources de la performance : public et privé en miroir », la Revue de l'Ires, n° 25, automne 1997, p. 67-87.
 - Hachimi S. Y. (mai 2005), " des limites de l'Etat aux vertus du marché : effets de la privatisation sur la performance des entreprises publiques- une étude de cas multiples au Bénin", la Revue Perspective Afrique, vol. 1, NO. 1, P. 59-89.
 - Hachimi S. Y. (2005), " les partenariats privé -public comme nouvelle forme de gouvernance et alternative au dirigisme étatique : encrages théoriques et influences conceptuelles ", la revue de l'innovation dans le secteur public, volume 10(3), p. 1-16.
 - Merrien F.X. (1999), " La nouvelle gestion publique : un concept mythique", Revue lien social et politiques, n° 41, p.95-103.
 - N'guessan T. (1991), " un modèle de comportement bureaucratique de la banque centrale, le cas de la BCEAO ", Revue économique, volume 42, numéro 5, p. 901-930.
 - RAYMOND Barre, « confiance malgré tout », fait et arguments, numéro exceptionnel, mars 2002, p. 1-8.
 - Rouillon S. (2002), " la frontière entre le marché et l'Etat, l'apport de R.H.Coase", université de Bordeaux, juin, p. 1-23.
 - Samuelson P.A. (1954), "the pure theory of public expenditure ", the Review of Economics and Statistics, Vol 36, NO.4, November, p. 387-389.
 - SCOTCHMER S. (1994), " concurrence et biens publics", Annales d'économie et de statistique n°33, p. 157-186.
 - TINEL B. (2002), " que reste-t-il de la contribution d'Alchian et Demsetz à la théorie de l'entreprise ? ", cahiers d'Economie Politique, p.67-89.
 - Tony B. (2003), " comment réformer les services publics", EN TEMPS REEL –cahier 9, juin, p. 5-23.
 - Zaki Laidi, « l'Etat mondialisé », Esprit, octobre 2002, pp1-22.

RAPPORTS ET ETUDES :

- Aloy E. et Lévêque F. (1997), la définition, les outils d'évaluation et de financement du service public en situation de concurrence ouverte, CERNA : centre d'économie industrielle, école nationale supérieure des Mines de Paris.
- Bailly P. (2002), le rôle des pouvoirs publics en matière de consommations collectives à partir des analyses d'Adam Smith, lycée A. Groizat-MOUTIERS.

-
- Bureau D. et Mougeot M. (2007), " performance, incitations et gestion publique", conseil d'analyse économique, la documentation française, Paris.
 - Charreaux G. (1989), la théorie des transactions informelles : une synthèse, IAE DIJON – Faculté de Science Economique et de Gestion.
 - CHARREAUX G. et PITLO-BELIN J.P., la théorie des organisations, sans date.
 - Cohen E. et Claude H. (1997), service public-secteur public, le conseil d'analyse économique, paris.
 - Garelo P. (2008-2009), analyse économique des processus décisionnels, centre d'analyse économique.
 - Kruger F. (2002), la gestion des ressources humaines publiques à l'heure de la performance, observatoire de la dépense publique, institut de l'entreprise.
 - LAMARZELLE D. (2008), Le Management public en Europe, EUROPA.
 - LEHMANN E. (2003), laisser faire ou régulation ?, une synthèse des théories économiques, université Panthéon Assas Paris 2.
 - LEPAGE H. (1979), les nouveaux économistes : leur apport scientifique et politique, institut de l'entreprise, Paris.
 - Lévêque F. (2000), concepts économiques et conceptions juridiques de la notion de service public, Centre d'Economie Industrielle (CERNA), Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris, [www.ensmp.fr/fr/ CERNA/ CERNA](http://www.ensmp.fr/fr/CERNA/CERNA).
 - Prud'homme R. (2003), les services publics, institut de l'entreprise.
 - Rahmani A. (2002/2003), cours de gestion des ressources humaines, l'école nationale d'administration, p10.
 - Renaud D. S. M. (1996), le service public, la documentation française, rapport au premier ministre, Paris.
 - " Réflexion sur l'administration publique ", (décembre1991), contribution du groupe de travail interministériel.
 - Doing business 2009.
 - Doing Business 2010.

ACTES DE COLLOQUES:

- AMAR A., BERTHIER L. (2006), " Le nouveau management public: avantages et limites", colloque RESER, 28 septembre.

-
- BENAZZI L. (2003), " les résistances au changement", Revue IDARA : colloque international " le changement dans l'administration", volume 13, numéro1, n°25.
 - Béraud A. (2004), " le marché, les services publics et les monopoles ", association internationale Walars, 4^{ème} colloque, Nice 23 et 24 septembre.
 - DJOULDEM M. (2003), " Rhétoriques, controverses et incertitudes dans la conduite de la modernisation de l'action publique", colloque international " Le changement dans l'administration", Revue IDARA, n°25, p75.
 - DUGGETT M. (2003), " Les conditions préalables nécessaires au changement ", colloque international " Le changement dans l'administration", Revue IDARA, n°25.
 - Farida Djellal et Faiz Gallouj, « les services publics à l'épreuve de la productivité et la productivité à l'épreuve des services publics », international RESER conference. LISBON, septembre 28-30, 2006. Services governance and public policies.
 - Glachant J.M. (2004), " les nouvelles analyses économiques de la régulation des marchés ", colloque "droit de la régulation " de l'UMR de droit comparé de l'Université Panthéon-Sorbon les 29 et 30 avril.
 - Leroy A. M. (1999), " les réformes administratives dans les pays de l'OCDE", colloque "Etat et gestion publique", conseil d'analyse économique, 16 décembre.
 - LAGGOUNE. W (2003), " l'Etat dans la problématique du changement : éléments de réflexion ", Revue IDARA : " le changement dans l'administration", volume 13, numéro1, n°25, p36.
 - M.C.BELMIHOUB (2005), "la réforme administrative en Algérie : innovations proposées et contraintes de mise en œuvre", forum euro- méditerranéen sur les innovations et les bonnes pratiques dans l'administration, Tunis 15-17 juin, p. 1-27.
 - M.C. BELMIHOUB (2004), " rapport sur les innovations dans l'administration et la gouvernance dans les pays méditerranéens : cas de l'Algérie", avril, p6.
 - RAHMANI A. (2003), " la gestion du potentiel humain dans la conduite du changement : vers une organisation favorisant une GRH moderne et dynamique", Revue IDARA : colloque international " le changement dans l'administration", volume 13, numéro1, n°25, p 199.
 - SOUFI F. (2003), " l'administration et sa mémoire : les traces du passé et la problématique actuelle du changement", Revue IDARA : colloque international " le changement dans l'administration", volume 13, numéro1, n°25, p 60.

- Trosa S. (1999), " Réinventer l'État, ici et ailleurs", colloque "Etat et gestion publique", conseil d'analyse économique, 16 décembre, p20.
- Waintrop F., Chol C. (2003), "une vision systématique de la performance : quelques leçons tirées des expériences étrangères", 13^{ème} colloque internationale de la revue « politiques et management public », 24-25 novembre, Institut de la gestion publique et du développement économique, p2.

THESES :

- Demers J. (2001), la gestion des ressources humaines et le nouveau management public : des opinions des gestionnaires fédéraux et provinciaux, maîtrise en science politique, université de Montréal, pp 1-114.
- MOUDJED M. (2002-2003), le concept de service public à la française, maîtrise de sciences économiques et de gestion, université lumière LYON II, pp1-110.



WEBOGRAPHIE :

- Amar A. (2009), « Déplorant l'absence d'un climat d'affaires stable en Algérie : Les opérateurs étrangers préfèrent vendre qu'investir », 19 août, http://www.lemidi-dz.com/index.php?operation=voir_article&date_article=2009-08-19&id_article=evenement@art11@2009-08-19.
- Bastiat F. (1863), *L'Etat*, www.bastiat.org/fr/l_Etat.html .
- Buchanan J. (1975), *the limits of liberty- between anarchy and leviathan*, traduit par Guy Milliere et Pierre Lemieux (premier chapitre), 1992, www.catallaxia.org/wiki/ James Buchanan.
- Bouabdallah A. (2009), « Il faut réformer l'administration », 01 février, www.liberte-algerie.com
- Hallas L. (2009), « TEMMAR STIGMATISE LES BANQUES, L'ANDI ET LES OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES À PARTIR DE CONSTANTINE, «Le socialisme est mort !», 27 janvier, www.lesoirdalgerie.com/articles/2009/01/27/article.php?sid=78658&cid=2

-
- Lemieux P. (2008), " l'économie des défaillances de l'Etat ", institut constant de Rebecque, Genève, 29 septembre, [www.pierrelimieux.com /rticles/artdefaillances.html](http://www.pierrelimieux.com/articles/artdefaillances.html).
 - Lepage H. (1978), demain le capitalisme, " chapitre v : l'école du 'public choice' ", [www.turgot.org/sites/turgot/article/ articlephp/article/l-ecole-du-public-choice](http://www.turgot.org/sites/turgot/article/articlephp/article/l-ecole-du-public-choice).
 - Lepage H. (1980), l'économiste et le « marché politique », extrait de demain le libéralisme, p130, www.euro92.com/acrob/hlmarchepoll.pdf.
 - Madsen P., la Micropolitique, à [http://www.turgot.org/270-la Micropolitique.html](http://www.turgot.org/270-la-Micropolitique.html).
 - Maillard C. (2007), " Le vrai service public, c'est la concurrence! ", 26 aout, www.libertecherie.com/a2773Le_vrai_service_public_c_est_la_concurrence_.html?q=musica
 - Martin E. (2008), " la dynamique interventionniste : 'le public choice' ", [ww.unmondelibre.org/node/304 ?q=node/326](http://ww.unmondelibre.org/node/304?q=node/326).
 - Merrien F.X. (1999), " La nouvelle gestion publique : un concept mythique", Revue lien social et politiques, n° 41, p.95-103.
 - Mucherie M., " l'école du public choice ", à [http:// www.melchior.fr/melchior/melchior.nsf](http://www.melchior.fr/melchior/melchior.nsf).
 - Samira H. (2009), « M. Nacereddine Kara, vice-président de l'Anexal : " L'administration ne facilite pas la tâche aux exportateurs ", 14 juillet, www.lemaghrebdz.com/lire.php?id=19524
 - " Le rôle du marché politique : de Dunoyer au Public Choice", 10-01-2009, www.contrepoints.org/Le-role-du-marche-politique-de.html
 - www.minefi.gouv.fr/lolf/4clics/clic1.htm
 - Présidence de la République, www.el-mouradia.dz/francais/institution/gov/institutionsfr.htm.
 - La direction générale de la fonction publique://www.dgfp.gov.dz/fr/stat.asp.
 - www.labanquemondiale.fr
 - Wikipédia, l'encyclopédie libre.

TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES :

- la loi n°90-08 du 07-04-1990 relative à la commune, JORADP N°15 du 11 avril 1990.
- la loi n°90-09 du 07-04-1990 relative à la wilaya, JORADP N°15 du 11 avril 1990.

- Loi n°08-19 du 15 novembre 2008 portant révision constitutionnelle, JORADP N°63 du 16 novembre 2008.
- Le décret exécutif n°94-215 du 23-07-1994, déterminant les organes et les structures de l'administration générale de la wilaya, JORADP N°48 du 27 juillet 1994.

Table des matières

Remerciements	1
Sommaire	3
Introduction générale	6
Chapitre premier : la justification de l'intervention de l'administration publique.....	10
Introduction	11
1. La justification traditionnelle : l'administration régalienne	12
1.1 Définition des missions régaliennes	12
1.2 Missions exclusives de l'Etat.....	13
2. La justification économique : l'administration productrice de biens collectifs.....	15
2.1 Biens collectifs et administrations publiques	16
2.1.1 Une analyse théorique	17
2.1.1.1 Une précision terminologique	17
2.1.1.2 Définition de biens collectifs	18
2.1.2 L'échec de la main invisible et la nécessité d'une intervention publique	21
2.1.2.1 Problème d'incitation à produire et le comportement du passager clandestin	22
2.1.2.2 Le rationnement sous optimal	24
2.2 Les biens collectifs entre l'offre publique et l'offre privée	26
2.2.1 Les catégories de biens et services	26
2.2.1.1 Les biens collectifs purs	27
2.2.1.2 Les biens privatifs	29
2.2.1.3 Les biens de club	29
2.2.1.4 Les biens en commun	33
2.2.2 De l'approche Samuelsienne à la perspective Coasienne	33
2.3 La réglementation des services collectifs en services publics	37
2.3.1 Un service public administratif	37
2.3.2 La classification économique des services publics	38
3. La justification juridique: l'administration garante de l'intérêt général	41
3.1 Le contexte algérien : entre l'héritage colonial et les réformes entamées	41
3.2 La définition du service public : un service public au service de l'intérêt général	44
3.3 Service public et intérêt général : quel rapport?	46
Conclusion	49

Chapitre second : administration publique et performance	51
Introduction	52
1. L'approche des choix publics : des défaillances du marché à celles de l'administration publique	54
1.1 Le mythe de la poursuite de l'intérêt général : de la main« bienfaitante » de l'Etat à la main « rapace » de l'Etat	56
1.2 L'existence d'un marché politique : un marché imparfait	58
1.2.1 L'incohérence des systèmes électoraux	59
1.2.2 La défaillance des intermédiaires	62
1.2.2.1 Les hommes politiques	62
1.2.2.2 Les bureaucrates	66
1.2.2.3 Les groupes d'intérêt	69
1.3 Les dysfonctionnements publics : une nouvelle interprétation	71
1.3.1 La tendance à la surproduction	71
1.3.2 La tendance aux sureffectifs	72
1.3.3 La décapitalisation chronique	73
2. L'approche institutionnelle : l'administration entre les contraintes informationnelles et les coûts engendrés	73
2.1 La théorie de l'agence	74
2.1.1 Définition de la relation d'agence	75
2.1.2 Les situations d'asymétrie d'information	76
2.1.2.1 La sélection adverse (l'anti -sélection)	77
2.1.2.2 Le risque moral (l'aléa moral)	77
2.1.3 Les coûts d'agence	78
2.2 La théorie des coûts de transaction	80
2.2.1 L'apport de Coase	80
2.2.2 L'apport de Williamson	82
2.3 Le renouveau du contrôle des bureaucraties	83
2.4 La théorie des droits de propriété	85
2.4.1 Définition de la notion de droit de propriété	86
2.4.2 L'efficacité de l'organisation publique	87
Conclusion	88
Chapitre troisième : la singularité de la performance de l'administration publique	89
Introduction	90

1. La supériorité de l'entreprise privée sur l'administration publique	91
1.1 Eléments explicatifs	91
1.1.1 La multiplicité des objectifs	91
1.1.2 L'absence de pression externe	92
1.1.3 L'absence de contrôle externe	93
1.2 L'efficacité du système de contraintes	94
2. L'administration publique s'inspire de l'entreprise privée	96
2.1 Le contexte de l'émergence de la nouvelle gestion publique	97
2.2 La nouvelle gestion publique	99
2.2.1 Définition et illustrations	99
2.2.2 Les limites de la nouvelle gestion publique	103
3. La performance de l'action administrative	107
3.1 Définition de la notion de la performance	108
3.1.1 Efficacité	109
3.1.2 Efficience	110
3.1.3 Pertinence	111
3.2 Définition de la performance publique	111
3.2.2 Responsabilité	112
3.2.1 Transparence	112
Conclusion	113
Chapitre quatrième : La performance appliquée au cas de l'administration algérienne	114
Introduction	115
1. La structure de l'administration publique en Algérie	116
1.1 L'administration centrale	116
1.1.1 La Présidence de la République	117
1.1.2 Le gouvernement	118
1.2.2.1 le premier ministre	118
1.2.2.2 les ministres	119
1.1.3 L'administration consultative	122
1.2 L'administration locale	122
1.2.1 L'administration territoriale décentralisée : les collectivités territoriales	122
1. La wilaya	123
1.1 Les organes de la wilaya	123

1.1.1 L'assemblée populaire de la wilaya	123
1.1.2 Le wali	124
1.1.2.1 Le wali, représentant de l'Etat	124
1.1.2.2 Le wali, titulaire du pouvoir exécutif	124
1.2 L'administration générale de la wilaya	125
1.2.1 Le secrétariat général	125
1.2.2 L'inspection générale	125
1.2.3 Le cabinet	125
1.2.4 Le chef de daïra	126
1.2.4.1 La daïra	126
1.2.4.2 Le chef de daïra	126
2. La commune	127
2.1 Les organes de la commune	127
2.1.1 L'assemblée populaire communale	127
2.1.2 Le président de l'assemblée populaire communale	127
2.1.2.1 Le PAPC, agent de l'Etat	128
2.1.2.2 Le PAPC, agent de la commune	128
1.2.2 L'administration déconcentrée : les services extérieurs	128
1.2.3 L'administration décentralisée technique : les établissements publics	129
2. Les dysfonctionnements de l'administration algérienne	130
2.1 La gestion des ressources humaines dans la fonction publique algérienne	131
2.1.1 Une fonction publique pléthorique	131
2.1.2 Le sous encadrement de l'administration algérienne	133
2.1.3 Des structures administratives inadaptées et instables	138
2.1.4 Une gestion statutaire	139
2.1.5 La formation	139
2.2 Le climat des affaires en Algérie	140
2.2.1 Création d'entreprise	142
2.2.2 Octroi de permis de construire	143
2.2.3 Embauche des travailleurs	144
2.2.4 Transfert de propriété	145
2.2.5 Obtention de prêts	146
2.2.6 Protection des investisseurs	147

2.2.7 Paiement des impôts.....	148
2.2.8 Exécution des contrats	149
2.2.9 Commerce transfrontalier	150
2.2.10 Fermeture d'entreprise	151
2.3 L'impératif de réforme : les réformes en Algérie.....	154
Conclusion	159
Conclusion générale.....	160
Bibliographie	164

Liste des tableaux.

Liste des graphes.

Liste des schémas.

LISTE DES TABLEAUX

N° Tableau	Intitulé	n° / page
01	Passager clandestin et dilemme du prisonnier	23
02	Catégories de biens et services	27
03	La classification économique des services publics	39
04	Comparaison des administrations de types wébérienne et NMP	101
05	L'évolution des effectifs de la fonction publique algérienne	132
06	Le classement de l'Algérie dans Doing Business de 2006 à 2010	141
07	Les indicateurs de création d'entreprise	142
08	Les indicateurs d'octroi de permis de construire	144
09	Les indicateurs d'embauche des travailleurs	145
10	Les indicateurs de transfert de propriété	146
11	Les indicateurs d'obtention de prêts	147
12	Les indicateurs de protection des investisseurs	148
13	Les indicateurs de paiement des impôts	149
14	Les indicateurs d'exécution des contrats	149
15	Les indicateurs du commerce transfrontalier	150
16	Les indicateurs de fermeture d'entreprise.	152

LISTE DES GRAPHE

N° GRAPHE	Intitulé	n° / page
01	La répartition des effectifs de la fonction publique selon la nature juridique de la relation de travail	132
02	La répartition des effectifs de la fonction publique par niveaux de qualification	134
03	La répartition des effectifs des administrations centrales par niveaux de qualification	135
04	la répartition des effectifs des services déconcentrés par niveaux de qualification	135
05	La répartition des effectifs de l'administration communale par niveaux de qualification	136
06	La répartition des effectifs des établissements publics à caractère administratif par niveaux de qualification	137
07	la répartition des effectifs des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel par niveaux de qualification	137

LISTE DES SCHEMAS

N° schémas	Intitulé	n° / page
01	Le péage d'un pont	24
02	Le péage d'un pont par la négociation	31
03	Une procédure électorale intermédiaire non neutre	60
04	Le triangle de la performance	109
05	L'interdépendance entre les performances	130