

La réforme du développement institutionnel public dans les PED : Apports critiques et héritage de François Perroux

Laurent Percebois ¹
MATISSE
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

INTRODUCTION GENERALE :

En novembre 1983, le FMI accorde une rallonge budgétaire de 1,2 milliard de dollars au Brésil pour le récompenser de sa politique de rigueur ; à l'époque, le chômage explose et les émeutes de la faim scandent la vie sociale du pays, encore sous la coupe des militaires.

Vingt ans plus tard, et à l'aune de cet exemple pris parmi d'autres, quel bilan d'étape peut-on dresser des politiques publiques de développement et comment apprécier la place accordée aux Etats des Pays en Développement (PED) ? La réforme des Etats, amorcée dans les années 1980 dans les pays développés, a affecté dans le même temps les PED, sous l'influence des plans des grandes organisations internationales (FMI, Banque Mondiale).

En fait, nous devons constater que la logique d'ensemble de ces réformes était contenue dans un courant néo-libéral renaissant au seuil de la mandature de R. Reagan et de M. Thatcher. Il s'agissait de rompre avec les politiques mises en place dans les Trente Glorieuses, trente ans auparavant². Alors, aujourd'hui, est-on arrivé à la fin d'un cycle ?

Il est clair que la crise argentine de 2001-2002 n'est qu'un exemple des problèmes liés à la politique généralement préconisée par les grandes institutions. Le thème de l'aide au développement peut aussi trouver une déclinaison avec le débat difficile sur l'accès aux médicaments anti-sida dans les PED.

Nous voyons que là où les Etats avaient les moyens d'opposer leur pouvoir de contrainte et leur volonté régalienne aux firmes « transnationales », avant le début d'un libéralisme mondialisé, ils ont dû se plier au droit public international, avec l'interconnexion des normes juridiques, et aux injonctions des grandes institutions ; d'ailleurs, ne parle-t-on pas de « consensus de Washington » pour évoquer cette mouvance idéologique selon laquelle il y aurait un accord de principe relatif à la libéralisation des PED et à la prééminence de politiques d'austérité budgétaire ?

¹ MATISSE-Université Paris I Panthéon-Sorbonne, lpercebois@wanadoo.fr
Maison des Sciences Economiques, 106-112, bd de l'Hôpital, 75647 Paris cedex 13. Tél : 33(0)1. 44. 07. 81. 01

² Pour un exposé clair et détaillé, cf. Fourcade et Gourinchas [2002].

A cet état de fait, il est instructif de faire correspondre la pensée de François Perroux, qui avait déjà pointé les risques des dérives économiques issues de la substitution de la logique marchande à la légitimité des structures publiques. Il nous sera ici donné de revenir sur cette pensée féconde et riche d'enseignements pour décider de la route à suivre dans le développement des Etats des PED.

Nous procéderons ainsi dans un premier temps en considérant les avancées et achèvements des logiques d'inspiration « libérale » concernant les PED, en marquant les caractéristiques du dénommé « consensus de Washington » - un concept ayant finalement échappé à son auteur, J. Williamson –, en analysant ses conséquences sur la conception qu'on se fait de la place des Etats dans les PED, et en cherchant à définir les principes institutionnels censés donner à la puissance publique les moyens d'être simultanément de petite taille et surtout efficace. A ce stade, nous verrons à chaque fois les écueils signalés par Perroux et relatifs aux défauts inhérents de la conception publique d'ordre « libéral ».

Dans un second temps, nous rechercherons à reprendre les critiques de Perroux et à les actualiser afin de les appliquer aux situations présentes du développement des Etats, de manière à faire émerger une conclusion qui, loin d'être triviale, est porteuse d'incertitudes et de difficultés d'implémentation : le nécessaire équilibre des forces publiques et marchandes, un peu à la façon des « sentiers de croissance équilibrée ». Il faudra évidemment reprendre les idées pérennes de François Perroux, en essayant de surmonter les limites parfois imposées par le caractère un peu daté de ces propos à certains moments. Au final, nous plaiderons pour une re-légitimation des Etats à côté – et non pas en remplacement – du marché, pour éviter que le pouvoir de l'un soit affaibli par celui de l'autre. Car Perroux lui-même était partisan de l'intégration de la notion de « pouvoir », absente – à tort selon lui – des arguments économiques.

I. L'Etat dans les PED selon la perspective « libérale » ou l'effacement de la puissance publique :

Bien que l'expression de « perspective libérale » soit un peu galvaudée, il nous semble nécessaire de nous y référer, car elle reflète bien cet état d'esprit des politiques économiques menées depuis les années 1975-1980 dans les PED. D'ores et déjà, il est impossible d'écarter la notion de puissance, puisque ces réformes étaient souvent impulsées sous l'égide des Chicago Boys (l'exemple du Chili, relaté par Fourcade et Gourinchas [2002] est révélateur en la matière). Mais restons-en aux prescriptions normatives des organisations internationales, qui écartent délibérément ce concept d'asymétrie des puissances cher à Perroux. L'essor économique nécessaire pour combler ce qui est vu comme un retard de développement exige le suivi des normes de ce qui a été qualifié à l'origine par J. Williamson de « consensus de Washington », et qui a vu sa signification évoluer au cours du temps.

Afin d'aborder les traits généraux ayant sous-tendu les réformes institutionnelles publiques dans les PED, il nous faudra d'abord faire une présentation rapide de ce consensus de Washington qui recouvre un ensemble de prescriptions normatives défendues par le FMI et la Banque Mondiale (section A). Dans un second temps nous verrons en quoi les procédés de la gestion publique devraient s'inspirer des logiques managériales de la gestion privée, si l'on s'en réfère à ce consensus – ce qui sous-entend un Etat réduit mais efficace (section B). Enfin, nous envisagerons sous quelles formes les structures administratives publiques doivent être réformées selon cette approche, sous l'influence des logiques marchandes (section C). Bien entendu, cet exposé d'ensemble des fondements normatifs des politiques de réforme de la gestion publique sera soumis au crible de la pensée de Perroux, ce qui nous donnera une base pour des critiques et des prescriptions de réforme inspirées des réflexions.

A. Une brève présentation du consensus de Washington :

A l'origine, le terme de « consensus de Washington » a été créé par John Williamson, en 1990 (cf. Williamson [2000]). Il s'agissait de recouvrir l'ensemble des pratiques de « bonne gestion publique » destinées à restaurer la crédibilité et la solvabilité des Etats des PED en les dotant d'une politique économique que l'on qualifierait volontiers « d'orthodoxe ».

Au moyen des plans d'ajustement structurels du FMI et des mécanismes de rallonges budgétaires face à la crise de la dette des pays émergents dans les années 1980, il s'agissait – et c'est toujours d'actualité – de concevoir des politiques économiques assurant la

soutenabilité de la dette publique, la réforme des administrations publiques et la restauration des comptes nationaux. Cependant, le coût social de cette politique, orientée également vers l'ouverture au marché, s'est avéré finalement très lourd, dans la mesure où la marge de manœuvre des Etats s'est réduite avec l'adoption de règles strictes encadrant les « manettes » budgétaires et monétaires. En même temps, à une époque de prolongement de la crise économique internationale, il faut bien remarquer que les plans d'ajustement imposés par les organismes internationaux ont souffert d'un déficit de légitimité, alors que le chômage battait des records et que la pauvreté explosait.

Ce qui a été vu parfois comme un diktat n'ayant aucune légitimité démocratique pour les PED, s'est couplé quelquefois à la défaillance des autorités publiques, à cause notamment de la détention du pouvoir par des régimes militaires (le cas du Chili vient alors à l'esprit). Déjà, le fait de chercher à confier aux Etats « par en-haut » des règles de fonctionnement encadrant leur pouvoir d'action et l'essor des règles marchandes contre le protectionnisme étudié historiquement par F. List ont constitué des symboles atténuant le potentiel des Etats dans la décision économique.

Néanmoins, il faut se garder d'assimiler cet état de fait avec la volonté de départ de John Williamson : il affirme n'avoir cherché que la clarification des règles du jeu politique. En tout cas, force est de constater que le « consensus de Washington » reflète désormais une teneur « libérale » indiscutable, et que ce n'est sans doute pas la première notion à avoir échappé à son concepteur.

Perroux avait signalé les risques d'un développement orienté uniquement vers le marché, et plaidait au contraire pour des politiques respectueuses de la marge de manœuvre et de la légitimité de l'action publique, de manière à garantir la confiance des agents dans leurs institutions représentatives. Il jugeait nécessaire de développer simultanément la sphère marchande et la sphère publique, au moyen du concept « d'économie d'échange composite ».

Après ce bref rappel des caractéristiques d'ensemble des politiques développées dans les PED pour remédier à leur crise de croissance, appliquons-nous précisément à un point particulier de ces réformes : les prescriptions managériales visant à réformer l'Etat en suivant les principes d'organisation du privé. Cela nous donnera l'occasion de souligner les positions de Perroux à ce sujet.

B. La réforme managériale de l'Etat dans les PED :

L'argument traditionnel des approches libérales de développement est que la structure publique souffre de défauts incompressibles relativement à la structure d'entreprise, ce qui tient à l'absence de recherche de rentabilité économique au départ. Pour remédier aux inefficacités les plus criantes de la gestion publique, les auteurs s'inscrivant dans la lignée du consensus de Washington ont proposé d'importer des règles de fonctionnement du secteur privé dans le secteur public.

C'est ainsi que le concept de « concurrence », central dans la gestion privée, a été vu comme méthode de rationalisation de la gestion des Etats dans les PED, et ce au moyen de deux déclinaisons :

- La concurrence externe : les entreprises et administrations publiques sont mises en concurrence avec des opérateurs privés.
- La concurrence interne : les services administratifs sont mis en concurrence sur leurs budgets et leurs compétences, de façon à les inciter à minimiser les biais bureaucratiques (recherche de rentes, paperasse...).

Le principe de concurrence a notamment été prôné par Israël [1987], qui plaide en affirmant que c'est un bon outil de promotion de l'efficacité et de développement. Concernant la gestion interne, la mise en concurrence, si elle se conçoit comme un outil d'efficacité de l'administration, rejoint les arguments de Holden, Jr. [1966], qui écrit à l'aube de l'émergence du *Public Choice* au sujet de l'impérialisme bureaucratique. Cependant, il nous semble clair que cette méthode peut se révéler nuisible à la cohérence d'ensemble de l'administration publique, du fait de la négligence de la culture administrative et de ses spécificités.

Autre méthode de rationalisation de la gestion publique : la spécialisation extrême des tâches administratives et la constitution d'agences spécialisées. Cette procédure permet d'éviter les organisations dites « multi-tâches » (*multitask bureaus*), souvent supposées renforcer les biais bureaucratiques selon les critiques de l'efficacité de la gestion publique. En outre, les contrôles administratifs sont facilités par des petites structures homogènes, plutôt que par des organisations généralistes occasionnant quelquefois des « mammoths » bureaucratisés. De ce fait, le choix de la spécialisation administrative est avantageux pour faciliter l'implémentation des choix politiques et empêcher les dérives budgétaires.

En outre, il est clair que les politiques de réforme de la gestion publique dans les PED visent particulièrement à transposer des règles de gestion privée aux administrations afin de contrer les risques élevés de corruption. La solution libérale, préconisée par Shleifer et Vishny

[1993], serait la mise en concurrence des services administratifs pour l'octroi des budgets, ce qui devrait limiter les biais liés à la corruption et jouer en faveur de l'efficacité de la gestion publique. Cet argument de réforme rejoint les thèses traditionnelles citées depuis l'étude fondamentale de Niskanen [1971].

Bien sûr, il est impossible de traiter les politiques de réforme managériale sans envisager le problème des schémas de rémunération de la fonction publique. Il est clair ici que, tant dans les pays développés que dans les PED, il s'agit d'introduire davantage de traitement au mérite ce qui est un moyen de réaliser des incitations à l'efficacité.

Mais pour efficaces qu'elles puissent être en termes financiers, ces logiques managériales n'en demeurent pas moins des solutions artificiellement transférées de la gestion privée vers les structures publiques, au détriment de la spécificité de ces dernières. Alford et Friedman [1992] ont pointé les désagréments d'une fragmentation des organisations publiques, visant implicitement à recréer une atomicité idéale propre aux agents de la concurrence pure et parfaite (CPP) :

“The rationalization of each state agency renders the state bureaucracy as a whole increasingly irrational. Efforts are made to establish coordinating bodies, including corporatist structures, but because these bodies frequently lack sufficient authority to rationalize the total structure they become one more source of unpredictability.” (p. 437)

Mais que dit Perroux sur ce sujet de la substitution des logiques privées aux logiques publiques ? Identifier à la gestion privée concurrentielle le point de référence ultime des réformes du « management public » constitue une impasse selon lui, et il conteste d'ailleurs la pertinence de la CPP en pratique, ce qui lui dénie le droit d'être un optimum désirable : l'économie est faite de relations de pouvoir asymétriques, de structures oligopolistiques, bref il est futile de prôner la gestion privée concurrentielle comme solution, celle-ci n'étant qu'une exception dans un univers d'oligopoles.

En effet, il est illusoire de nier la dimension du « pouvoir » dans l'économie et c'est pourtant ce que font la plupart des analyses classiques ; le consensus de Washington semble affirmer qu'il existe des solutions universelles aux problèmes du sous-développement, qui ne reposeraient que sur des principes purs d'économie ; en bref, les asymétries de pouvoirs ne sont pas des problèmes importants selon cette vision « orthodoxe ». Cette omission plus ou moins délibérée serait une grave erreur de raisonnement selon Perroux ; en même temps, il critique la substitution du pouvoir des firmes multinationales, bénéficiaires au consensus de

Washington, à celui des Etats, dont le pouvoir de contrainte et dont l'action – démocratiquement légitimée – seraient affaiblis par les réformes.

En fait, la conséquence des réformes est de cantonner la sphère publique à une portion congrue correspondant *grosso modo* aux activités régaliennes et tutélaires de l'Etat, c'est-à-dire aussi les moins rentables pour le secteur privé, diront certains. Or, dans l'expression « puissance publique », on constate la notion de pouvoir, que les thèses libérales voudraient aujourd'hui écarter de la sphère économique, si l'on s'en tient aux propos de Perroux [1974]:

« Le pouvoir est 'du côté de' l'Etat et le rôle économique de l'Etat ramené, lui-même, à sa plus simple expression : il maintient 'l'ordre public', il est 'gardien de l'intérêt général', il assure 'la paix du marché' (...) » (pp. 9-10).

On aurait donc tort de rabaisser l'Etat et de lui appliquer certaines règles de la gestion privée selon Perroux. Cela est vrai tant pour les pays développés que pour les PED. La déclinaison de la tendance managériale aux PED par le consensus de Washington nous amène donc à supposer une certaine réticence de Perroux à ce processus de développement. Lui-même constatait avec méfiance, dans *Pour une philosophie du nouveau développement*, en 1981, la logique managériale à ses débuts :

« Au lieu de dégager l'originalité du secteur public et de définir ses activités spécifiques, on le ramène (...) aux lois du marché entre unités privées et aux prix que ces unités forment à leur point de rencontre. C'est appliquer au secteur public l'étalon de mesure employé pour évaluer le fonctionnement et les prestations de l'économie privée ». (p. 193).

Là où l'ouvrage de Israël [1987] s'intéresse aux PED, le pendant de cette thèse, appliqué aux pays développés, se retrouve certainement dans l'ouvrage classique de Osborne et Gaebler [1992] : *Reinventing Government*. Ici aussi, la recherche de la rentabilité financière de la gestion publique conduit à des contradictions ou au mieux à des arbitrages difficiles entre les objectifs sociaux et les contraintes budgétaires des structures publiques. Disons que cet ouvrage explique la politique de réforme de l'Etat dans les années 1990, que ce soit d'abord dans les pays anglo-saxons, puis aujourd'hui dans le reste de l'OCDE. Nous sommes conduit à évoquer les pays développés, car il est clair que les réformes managériales sont aujourd'hui le passage obligé des nations intégrées à la mondialisation.

La réforme des Etats des PED s'opère à partir de traités limitant les pouvoirs effectifs des autorités économiques : ainsi, il s'agit de limiter la tentation protectionniste, car elle vient rompre le libre jeu de la concurrence. L'argument serait exact si l'on se trouvait dans l'hypothèse d'agents et de pays symétriques sur le plan économique, ce qui est complètement

irréaliste en pratique et si l'on reprend les thèses de Perroux, où le maître-mot est celui de « l'asymétrie » (des pouvoirs, des structures...). Le protectionnisme pourrait être un « détour de production » avant l'insertion des Etats des PED dans le concert du commerce international, en suivant quelque peu List, mais le consensus de Washington et les institutions en charge d'en faire appliquer l'esprit s'y opposent, car il contrevient au mouvement d'ensemble de libéralisation et d'ouverture des économies. Autre motif de prohibition du protectionnisme : le fait que ces politiques renforcent les intérêts acquis de pans entiers de l'industrie, ou que les administrations en charge de ces politiques développent des comportements bureaucratiques de recherche de rentes ; au final, les économistes critiquent souvent les inefficacités allocatives (perte sèche à la Harberger) et non allocatives (biais sur les coûts industriels du type inefficacité-X à la H. Leibenstein). On retrouve les problèmes issus de l'activité bureaucratique des administrations avec Messerlin [1981].

Cependant, la légitimité des Etats n'est en général pas celle des institutions internationales et encore moins celle des FMN auprès des citoyens des PED, ce qui ne va pas sans poser des questions sur la soutenabilité sociale des réformes managériales.

Maintenant que nous avons vu la problématique de la réforme du point de vue des normes de gestion et des méthodes empruntées au secteur privé, intéressons-nous aux structures institutionnelles optimales recherchées par les réformes.

C. La dimension institutionnelle des réformes libérales de la gestion publique :

Il est clair, au vu des arguments précédents, que la réforme de la gestion publique dans les PED est imprégnée de la nécessité d'une plus grande adhésion des administrations publiques aux règles concurrentielles, ce qui ne va pas sans poser quelques problèmes, comme nous l'avons vu précédemment. Nous allons ici nous porter sur le volet plus institutionnel de ces réformes, c'est-à-dire que nous allons dégager les lignes directrices préconisées pour la mise en route des réformes de structure.

La théorie économique s'est largement développée sur la thématique des institutions, depuis l'impulsion de O.E. Williamson ; selon lui, on ne peut se satisfaire de la seule étude du jeu du marché avec l'ajustement prix-quantités. Il faut aussi considérer avec attention les conséquences transactionnelles des institutions en présence, qui sont loin d'être neutres sur les faits économiques. On résume couramment ce principe de base avec l'adage "*institutions matter*".

La qualité des institutions publiques dépend de facteurs multiples – politiques, culturels, sociaux, etc. – qu’il serait vain de chercher à énumérer de façon volontairement exhaustive. Il faut bien remarquer que ces facteurs conditionnent la qualité du système institutionnel, ce qui induit un effet *feedback* sur ces inputs. Au final, le développement est à considérer sous plusieurs dimensions interdépendantes.

Les études économiques tendent à prouver que le niveau socioculturel moyen de la population influe de façon déterminante sur la qualité des institutions publiques, elles-mêmes nécessaires pour promouvoir des politiques d’éducation et de développement économique. Sur l’exemple des Etats-Unis, que l’on peut *a priori* extrapoler aux PED, Knack [2002] indique que la qualité de l’offre de services publics par l’administration publique dépend fortement du bagage socioculturel moyen de la collectivité.

Ce type de raisonnement, s’il est étendu aux PED, conduit à supposer qu’il existe, à l’opposé du cas des pays développés, des cercles vicieux de sous-développement ; en effet, la mauvaise qualité des institutions publiques amenant un faible développement social au sein de la population, cela renforce le pouvoir discrétionnaire des gouvernants et accrédite du même coup les analyses de Mosca concernant la théorie de la classe dirigeante qui exploite la majorité des citoyens.

Mais avant d’aller plus loin, se pose un problème conceptuel : comment qualifier la qualité des institutions publiques ? Pour notre exposé, nous retiendrons l’idée que les institutions publiques doivent être garantes de la volonté démocratique du peuple et que la collectivité dispose d’un pouvoir de contrôle (électoral notamment) pour valider ou non le fonctionnement des administrations. En bref, nous supposons ici très naïvement que la qualité institutionnelle de la gestion publique va croissant avec la pertinence de l’hypothèse de « dictateur bienveillant » chère à P.A. Samuelson : plus les décideurs sont « bienveillants », plus ils sont disposés à implémenter des institutions efficaces et démocratiques.

Nous venons de parler des conditions sociales de l’efficacité institutionnelle de la gestion publiques. Passons maintenant aux pré-requis plus purement économiques.

En fait, il faut distinguer deux traits significatifs de l’approche institutionnelle dans les PED. D’une part, certains auteurs accordent une grande importance à la modification de la structure des droits de propriété sur les activités économiques (en particulier dans le cas des pays en transition ou PECO) : les droits sont ici un facteur institutionnel explicatif de « l’efficacité » (le terme est important) des structures publiques. D’autre part, les réformateurs de la Banque Mondiale insistent aussi sur le choix de la décentralisation administrative plutôt que sur une vision jacobine des institutions publiques ; le résultat de la décentralisation serait de favoriser

l'adéquation des politiques publiques locales avec les besoins de la population, d'accroître la légitimité démocratique des choix politiques, ou encore de rompre avec la tendance technocratique stigmatisée par la majorité des auteurs étudiant la bureaucratisation des économies modernes. Nous allons nous pencher sur ces deux arguments principaux des réformateurs, quant il s'agit d'améliorer la qualité des institutions.

Le thème des droits de propriété est en vogue depuis la réactualisation des débats de R. Coase par O.E. Williamson. En présence de coûts de transaction non nuls, ce qui est en pratique toujours le cas, la définition et l'attribution des droits de propriété revêtent une grande importance pour l'efficacité économique des transactions. Concernant les PED, il faut une autorité publique faisant respecter ces droits, sans quoi le développement économique au moyen des activités commerciales de base est compromis. C'est en tout cas le dénominateur commun de la quasi-totalité des auteurs ; car l'absence de respect des droits de propriété au moyen de la puissance publique désorganise les échanges et empêche le décollage économique. Or, il arrive que les droits de propriété ne soient pas pleinement garantis, l'exemple de l'expropriation des fermiers blancs du Zimbabwe en est une preuve récente et marquante. S'il n'existe pas ce « *minimum minimorum* » justifiant la poursuite de l'activité économique, on ne peut s'attendre à un essor pour les PED.

Perroux lui-même, partisan d'une coexistence pacifique entre secteurs public et privé, était logiquement en faveur du respect des droits de propriété, en l'absence desquels il est illusoire de prédire un rattrapage. Concernant la transition des économies socialistes vers le système de marché, Laffont et Qian [1999] considèrent deux options : un transfert brutal ou bien alors progressif des droits de propriété au secteur privé dans un pays particulier : la Chine. Ils indiquent que les réformes libérales amenant une modification des droits de propriété conduisent à des effets de seuil, à partir desquels la vitesse des transferts de droits s'accélère continûment, ce qui conduit à une refonte profonde de l'équilibre précaire entre secteurs public et privé. En dehors du cas de la Chine, il est clair que la question des droits de propriété dans les PED affecte les contours assignés à la sphère publique, de quelque manière que ce soit, et généralement dans le sens d'une plus grande dévolution « régulée » des activités autrefois dans le giron public vers la sphère privée. L'argument principal en est celui de l'efficacité supérieure de la gestion privée. Mais nous verrons que Perroux va critiquer cette vision réductrice des choses.

L'autre volet primordial des réformes de la gestion publique concerne l'articulation des activités administratives entre les échelons local et central. Prenant l'exemple du Nigeria,

Cohen *in* Britan et Cohen [1980] montre que l'abus de centralisation a conduit à de véritables dérives bureaucratiques, à une sur-hiérarchisation des activités de la sphère publique, et au final, ce facteur institutionnel a joué négativement dans la fonction de croissance du pays. On pourrait citer quantité d'autres exemples témoignant des conséquences perverses de la centralisation, qui produit une concentration excessive et non démocratique des leviers économiques, provoquant une sous-représentativité des autorités publiques.

Pour résumer la thèse libérale bien connue depuis Tocqueville avec *De la démocratie en Amérique* [1830], on peut citer Rodriguez-Arana Munoz [1998], qui dresse les avantages de la décentralisation administrative :

“(…) como senalan Osborne y Gaebler, las instituciones descentralizadas tienen un numero importante de ventajas. (...)

Son mucho mas flexibles que las centralizadas (...).

Son mas eficaces (...).

Son mas innovadoras y productivas.”

On remarquera l'insistance de cet auteur pour la vertu d'efficacité, récurrente chez les réformateurs tenant une position proche des institutions internationales, ainsi que la référence incontournable à Osborne et Gaebler [1992], comme fondateurs de l'approche libérale moderne de la gestion publique. Le consensus de Washington repose aujourd'hui sur le refus des structures anciennes centralisées, génératrices d'un certain déficit démocratique.

Cependant, il faut bien constater que la centralisation permet souvent une bonne coordination des activités locales – nous y reviendrons quand nous parlerons de la planification indicative souvent exigée dans les PED pour sortir du sous-développement.

On peut par conséquent constater que les réformateurs ont progressivement intégré l'importance du fait institutionnel, ce qui est un progrès décisif dans l'analyse économique des organisations publiques. Le thème de la « gouvernance » permet d'ailleurs de faire « graviter » des principes de « bonne gestion » autour du concept d'institutions.

Perroux, à sa manière, reconnaît aussi l'importance des organisations dans l'élaboration des politiques économiques : il se réfère fréquemment dans ses ouvrages à Maurice Hauriou en rappelant le caractère éphémère des choix institutionnels, qui ne sont que des « arbitrages sociaux ». La situation institutionnelle constatée à un moment donné est donc simplement un équilibre précaire atteint par le jeu des comportements d'individus interactifs.

Si l'équilibre institutionnel est précaire, il n'en est pas moins primordial, selon Perroux comme selon les réformateurs « orthodoxes ». La différence de taille entre ces auteurs peut se résumer par le critère fondant la légitimité de l'administration publique. Pour les partisans des partenariats public-privé les plus orthodoxes, ces associations hybrides trouvent leur justification principalement dans le différentiel d'efficacité négatif de la gestion publique, expliquant le recours au moins ponctuel à la gestion privée. Pour Perroux, l'action publique ne peut être évaluée au moyen du seul critère d'efficacité, mais plutôt à l'aide d'un ensemble de facteurs plus sociologiques ou politiques, tels que la cohésion sociale autour d'un projet économique commun, ou l'affirmation d'une offre égalitaire de service public ne reposant pas sur des critères de prix.

Perroux n'en reste donc pas à la simple justification par l'efficacité allocative ou encore concurrentielle – légitimant le pouvoir économique des firmes privées – mais il intègre une multiplicité de facteurs pour légitimer la gestion publique, faisant de sa pensée une source riche d'enseignements mais en même temps moins propice à la formalisation mathématique et à l'usage de concepts simples.

Maintenant que nous avons insisté sur les conclusions libérales du développement économique quant aux organisations publiques, nous allons désormais nous intéresser plus en profondeur aux alternatives proposées par Perroux pour résoudre le cercle vicieux du sous-développement.

II. Alternatives proposées par F. Perroux aux politiques de développement institutionnel public :

En fait, depuis une vingtaine d'années, on voit émerger une critique de moins en moins masquée des politiques de développement « orthodoxes », à cause de la pression sociale souvent difficilement supportable qu'elles exigent, vis-à-vis de populations qui ne subissent pas seulement des préjudices économiques, mais aussi politiques.

La critique orchestrée par Perroux – et les solutions sous-jacentes – s'oriente à partir de trois thèmes qui seront développés dans ce qui suit.

D'abord, l'absence de relations de pouvoir apparentes dans les discours du développement « traditionnels », dont nous ferons un bilan (section A). Il n'y a que des relations économiques fondées sur l'essor industriel et la place des pays dans les échanges internationaux. Or, pour Perroux, il est faux de nier l'existence de ce qu'il nomme les « asymétries de pouvoir » et les « emprises de structure », conférées justement par le poids économique des FMN (firmes multinationales) et donc aussi des Etats. Elles sont consubstantielles au jeu politico-économique de la mondialisation économique naissante au moment où il écrit, même si elles ont existé auparavant sous d'autres formes. Ce qui fait qu'il serait utile d'admettre ce fait pour envisager le sens des réformes de la gestion publique.

Ensuite, Perroux conteste la pertinence de l'hypothèse d'universalité des règles de développement concurrentielles (section B) ; il est plus favorable à la prise en compte systématique des conditions locales de développement – public aussi bien que privé. Il n'existe probablement pas un seul modèle de développement fondé sur le marché et la spécialisation internationale des nations, mais plusieurs approches devant tenir compte des conditions locales.

Enfin, plutôt que de choisir un *benchmark* uniquement constitué de la substitution des règles privées aux règles publiques de gestion, Perroux est pour un développement coordonné et conjoint des sphères publiques et privées, ce qui laisse à la gestion publique ses normes de régulation internes, tout en l'accordant en externe à la gestion privée (section C). Il est donc favorable à la notion « d'économie d'échange composite » qu'il a forgée.

Passons au développement de ces idées-forces pour le développement.

A. Le bilan du consensus de Washington ; la notion du pouvoir de l'Etat éludée :

Il faut prendre la mesure des réalisations du consensus de Washington dans les PED. La critique élaborée par Perroux, avant même que l'on puisse constater ces réalisations, reste d'une étonnante actualité.

D'abord, une première remarque s'impose. Le consensus de Washington n'a pas vu ses bases construites sur les préceptes des théoriciens de l'Etat minimal (Nozick ou Rothbard pour évoquer les principaux). C'est déjà un point positif selon la plupart des auteurs, qui ne sont pas prêts à laisser la société devenir un marché global. Bien sûr, Perroux pourrait aujourd'hui se satisfaire d'un tel constat, mais, bien plus que cela, il était en faveur d'une véritable dynamique de l'action publique.

On peut ainsi entendre les propos de Ocampo [2002], disposé à ouvrir un nouveau cycle de développement des institutions publiques dans les PED, à partir des enseignements parfois mitigés du consensus de Washington :

“La liberalizacion economica fue presentada al mundo en desarrollo como la respuesta a estrategias ineficientes asociadas a la proteccion comercial, a los altos niveles de intervencion, estatal y a la captacion de rentas (*rent seeking*) por parte de los agentes economicos, que dichas estrategias generaban. (...) El “consenso de Washington” fue uno de los mejos resúmenes de este agenda de reformas, aunque por cierto no representaba las versiones mas radicales, que reclamaban un Estado minimalista (...).”

Si l'on s'en tient à ce type de formules, clamant l'intérêt des nations de s'adapter à la logique concurrentielle globale, ce qui impose aux Etats d'adopter des normes de gestion différentes ainsi qu'une intégration réussie dans la spécialisation internationale des activités, il semble que la transformation de la gouvernance des nations s'explique par des phénomènes purement économiques (concurrence et marché en filigrane), devant des facteurs politiques (la notion de pouvoir et d'asymétrie des puissances nationales).

Or, l'on sait bien aujourd'hui que la référence aux puissances publiques est incontournable, et que l'on ne peut séparer la notion d'Etat de celle de « puissance publique », même si les conséquences des démonstrations de force se sont révélées cruelles, ne serait-ce qu'au XX^{ème} siècle. Concevoir le développement institutionnel des Etats des PED dans un cadre « mécaniste », où la notion politique de base – le pouvoir – est laissée au second plan, est une impasse logique, qui n'aveugle pas les opinions publiques au moment de l'adoption de plans drastiques de développement économique, trop souvent au détriment des facteurs sociaux.

Il s'agit pour nous de montrer qu'il est erroné de prôner des réformes publiques en insistant purement sur des objectifs d'ouverture aux échanges, et en libéralisant une partie des charges publiques, ce qui affaiblit les Etats souvent auprès de leur opinion publique. Le maintien d'activités tutélaires nous paraît être le garant de la permanence de l'identité commune au sein de la nation, qui revêt une légitimité collective bien entendu plus grande que celle de grandes entreprises privées du pays, aussi prestigieuses soient-elles.

Le pouvoir économique, s'il se développe au détriment du pouvoir public, risque d'engendrer une perte de légitimité de l'Etat des PED, ce qui affectera l'adhésion de la collectivité aux réformes. Bien sûr, on objectera que l'Etat est parfois peu légitime dans les régions en développement, et qu'une politique économique libérale peut provoquer un train de réformes économiques, puis sociales, et enfin politiques, instaurant la démocratie – mais à quel prix ? – : l'exemple venant à l'esprit est encore celui du Chili (nous renvoyons une fois encore à Fourcade-Gourinchas et Babb [2002]). La question est évidemment d'une difficulté majeure : les réformes économiques impliquent-elles des transitions démocratiques, ou bien le facteur politique joue-t-il avant, ou encore les deux effets sont-ils simultanés³? Pour éviter de donner une réponse lapidaire à un thème exigeant au moins une thèse, nous dirons simplement que les individus se réfèrent symboliquement aux règles de leur Etat, avant de « se penser » relativement aux lois du marché – même si ce dernier est sous-jacent à l'organisation économique de pays déjà sortis des structures traditionnelles d'organisation sociale. D'où l'erreur que nous supposons, à vouloir substituer la légitimité des marchés – même sous l'hypothèse d'efficacité allocative élevée – à celle des Etats.

Certains auteurs, critiques du mouvement de réformes rapides issues du Consensus de Washington, n'hésitent pas à pointer le problème du conflit des légitimités publique et privée, conduisant à gommer la notion de pouvoir politique, mais aussi économique (puisque le principe de concurrence est érigé en maître, en contradiction avec les exemples de la globalisation). La crise de confiance devient alors politique ; c'est ce que montre Paramio [2002] :

“(…) no es improbable que la raiz ultima de la desconfianza hacia la politica sea la extendida percepcion, equivocada o no, de que los gobiernos nacionales no controlan ya las claves de la situacion economica en sus paises, aunque puedan ser culpables del deterioro de esta cuando cometen graves errores en sus decisiones.”

³ On se réfèrera logiquement à un classique d'économie politique et du développement : La Palombara [1963].

En bref, le consensus de Washington peut développer l'idée que les réussites proviennent de l'accord avec les règles de libéralisation des activités autrefois tutélaires, et que l'échec de certaines transitions s'explique par l'impossibilité des administrations publiques à se réformer sur le modèle des normes de gestion privée. Ce que l'on pourrait nommer l'asymétrie des responsabilités quant aux effets des réformes. Nous pensons, comme Perroux le disait déjà, qu'il est dangereux d'adopter une telle logique, nuisible au final aux modes de fonctionnement publics, mal adaptés aux réformes managériales.

En opposition avec la notion de « pouvoir de marché » (on parle d'indices de concentration en économie industrielle), se trouve la notion de concurrence pure et parfaite, trop souvent donnée comme argument des réformes, mais pourtant factice, comme on le constate à l'épreuve des faits. L'argument de l'efficacité par la concurrence étant invalidé à certains moments, on retrouve une place pour l'action publique, déjà signalée par Perroux [1981] à côté de la sphère marchande – nous reviendrons sur ce point :

« Les opérations hors marché, quand elles ont accepté de s'inspirer de quelques-uns des effets objectivement bénéfiques (ou destructeurs) révélés par la science, se sont légitimées aux yeux des intéressés directs et de l'opinion publique (...). » (p. 216).

Dans la citation précédente, Perroux se réfère à « la science », c'est-à-dire aux méthodes de calcul économique public. Les fondements de ces procédés leur confèrent une autorité conduisant à valoriser le maintien d'activités tutélaires publiques ainsi que des modes de fonctionnement propres à la gestion publique, bien que l'argument d'efficacité soit un des piliers – et non le seul – des politiques publiques, donc des réformes administratives. En cela, Perroux est assez proche de H. Simon [1976], qui dénonce l'assimilation de la gestion publique à la gestion privée, et argumente en faveur de la prise en compte de critères qualitatifs et sociaux, inexistantes sous cette forme dans les procédures de la gestion privée.

Avec Perroux, il faut donc constater que le pouvoir tutélaire de l'Etat est ramené par les réformes à une base quasiment incompressible, et ce pour des motifs politiques, ce qui laisse le champ libre aux organisations marchandes, nouvellement en charge des activités dérégulées. On en revient aux conceptions d'Adam Smith, selon lequel la puissance publique doit garantir un ensemble de biens de première nécessité pour la collectivité (police, justice...). Il semble alors que la fameuse loi de Wagner d'expansion continue des activités exigeant le monopole public soit remise en question, au moyen d'une hypothèse toute simple :

les activités de cette sorte conservent – au mieux – leur priorité sociale, mais on modifie les *modes* de fourniture de ces biens et services, en les externalisant au secteur privé.

Déjà, Perroux [1974] constatait à la fin des 30 Glorieuses la volonté de certains économistes de séparer l'économique du politique (et plus précisément du concept de « pouvoir ») :

« Ainsi la distinction entre *Economique* et *Politique* semble aller de soi. (...) Le pouvoir est 'du côté de' l'Etat et le rôle économique de l'Etat ramené, lui-même, à sa plus simple expression : il maintient 'l'ordre public', il est 'gardien de l'intérêt général', il assure 'la paix du marché' (...).

Ces opinions (...) sont assurées de l'approbation de tous ceux qui disposent des moyens de produire (...). » (pp. 9-10).

Le problème du raisonnement précédent est de supposer une éventuelle concertation entre gouvernants et grands entrepreneurs, dans le but commun de déposséder l'Etat de ses ressources productives, donc de son pouvoir économique. Attention de ne pas tomber alors dans certaines critiques faciles et difficiles à corroborer, du genre de celles assimilant les activités privatisées forcément aux activités les plus rentables, l'Etat ne conservant que les moins rentables. Si ce style d'arguments a une portée théorique, il reste très difficile de trouver des preuves empiriques de ce processus, bien que les auteurs marxistes insistent sur ce point depuis longtemps. On connaît néanmoins le gouffre théorique entre les idées de ces auteurs et Perroux, ce dernier étant souvent inclassable.

Le pouvoir de l'Etat est mis au second plan dans les réformes institutionnelles affectant les PED comme les pays développés : il doit accompagner l'essor des régulations marchandes, un point qui avait été noté par Perroux [1974], en écho à la citation précédente :

« Un pouvoir public (...) n'a pas d'autre rôle dans un modèle de marché privé que de maintenir le marché lui-même et l'ordre du marché. Au-delà, l'Etat devient gênant, il est un agent dont les motivations et les activités peuvent difficilement se réduire aux motivations et aux activités du marché privé. » (p. 86).

La notion de pouvoir est aussi présente à une échelle internationale chez Perroux. Comme preuve de l'existence de ce phénomène au sein des organisations internationales, il insiste sur les asymétries de pouvoir, entre « nations » et « quasi-nations », symbolisant les décalages entre les poids décisionnels des PDEM et des PED. Une telle conception, évidente de prime abord, est cependant peu marquée dans le consensus de Washington, insistant sur la concurrence comme moyen et quelquefois objectif des politiques de développement. Perroux n'aura de cesse de souligner ces asymétries de pouvoir, à la base des difficultés pour trouver un consensus efficace et équitable.

En évocation des problèmes d'économie politique issus du concept de pouvoir, on ne peut donc éluder la thématique des asymétries de pouvoir et de leurs conséquences, les « emprises de structure » : selon Perroux, il existe une orientation de l'économie mondiale, les pays ne sont pas égaux en termes de « pouvoir d'agenda », un concept en vogue aujourd'hui et qui représente bien sa pensée. Les textes insistent sur des réformes uniques pour tout le monde, visant à accroître l'efficacité de la gestion privée et publique par le biais de l'efficacité concurrentielle. Dans son ouvrage *Indépendance de l'économie nationale et interdépendance des nations*, Perroux donne clairement des contre-exemples de cette vision édulcorée des phénomènes politiques et économiques, en citant tour à tour le colonialisme (un exemple de domination politique et économique) et le système monétaire de Bretton Woods (fidèle en priorité et en toute logique aux intérêts américains, la décision du 15 août 1971 suffira à convaincre les plus réticents à le reconnaître).

Il est donc illusoire de chercher à prôner l'idéal de concurrence et d'efficacité allocative dans un monde où la politique serait réduite à la portion congrue. Il faut au contraire accepter le fait politique et ne pas nier aux Etats un certain pouvoir d'action économique et sociale, allant quelquefois à l'encontre des logiques concurrentielles. L'erreur des réformes actuelles est selon nous de dénier aux Etats cette marge de manœuvre, particulièrement dans les PED au moyen du consensus de Washington. Cette négation du pouvoir propre aux nations et contre la logique économique est une manifestation de ce que Perroux nomme « emprise de structure », à savoir une relation de pouvoir, donc forcément asymétrique, portant sur des cadres institutionnels satisfaisant en priorité l'Etat économiquement dominant, et parfois en contradiction directe avec les objectifs sociaux et économiques des autres pays. Cela implique une adéquation des spécialisations productives des pays les moins développés sur un plan économique, avec les exigences économiques des pays les plus à même d'avoir ce fameux pouvoir d'agenda. Perroux [1969] avait bien constaté cet état de fait :

« (...) le *principe* du modèle le plus simple de l'emprise de structure est celui d'une nation dont le tout est formé d'un secteur entraînant soumis à décision étrangère et d'un secteur entraîné dépendant de décisions nationales. » (p. 124).

La référence actuelle de la mondialisation et tous les débats connexes viennent immédiatement à l'esprit. Au final, le risque est d'aboutir à la désindustrialisation dans les pays du Nord, et à une spécialisation du Sud dans les activités à faible intensité capitaliste, retardant d'autant la marche de ces pays vers un développement comparable à celui du Nord, à cause d'une moindre indépendance de la politique industrielle nationale. C'est là une

conséquence de ce refus du concept de « pouvoir » quand on parle de développement : on substitue d'autant plus aisément les logiques marchandes aux logiques publiques, là où les nations auraient un avantage institutionnel comparatif à garder des structures publiques. Car le développement passe par une gestion équilibrée des sphères publique et privée (nous y reviendrons) et n'implique pas de réduire nécessairement le volume des activités à la charge des secteurs publics nationaux.

Il reste maintenant à savoir si la tendance de fond d'un développement des structures marchandes au détriment des structures publiques est toujours et partout socialement souhaitable.

B. Universalité ou spécificité des solutions institutionnelles ; de l'importance des conditions locales :

La question de savoir si le développement de structures publiques *ad hoc* face au marché constitue la marche à suivre se pose maintenant. Peut-on supposer que le développement d'institutions publiques doive partout épouser le moule du marché selon les mêmes règles, ou bien existe-t-il des spécificités locales d'organisation ? En bref, les institutions publiques, formées afin de promouvoir les structures marchandes, s'accommodent-elles toujours et partout de la même manière de cet objectif ?

Cette problématique a été largement étudiée par Perroux, et il convient de lui redonner une actualité un peu perdue de nos jours. Si l'essor économique passe incontestablement par une adaptation à l'économie de marché, il reste à savoir dans quelle mesure les Etats gardent une marge de manœuvre pour instaurer des conditions locales à la gestion publique et à l'accompagnement des entreprises.

Perroux [1981] avait bien saisi l'importance de ce que la théorie actuelle qualifie « d'*indigenous institutions* », ou encore « d'institutions locales » :

« Le modèle 'social' de l'Occident ne leur [les PED] est pas applicable parce qu'il a été élaboré pour un autre stade de développement, et la forme de la société où il a pris naissance n'a que peu de rapports avec celles des sociétés traditionnelles qu'il aurait la prétention d'améliorer. » (pp. 69-70).

Les prescriptions normatives actuelles ne doivent pas s'écarter de cette remarque de fond : l'échec patent de certaines réformes en Amérique Latine repose sur une prise en compte insuffisante des particularismes institutionnels. D'où la difficulté supposée de chercher des compromis universels afin de garantir le développement.

De cette inconsistance des modes universels de développement, naît la capacité des nations à concevoir une politique locale de développement, en concordance avec les autres pôles de l'économie globale. Il est alors indispensable de renouer avec une politique volontariste de développement, y compris dans les régions en déclin industriel des pays développés (on pense en particulier aux régions sinistrées par l'affaissement de l'industrie minière, la Lorraine notamment). Perroux avait assisté au dépérissement de ces activités industrielles avec un certain dépit, suite au peu d'interventionnisme engagé par les Etats. Il le montre bien dans son ouvrage de 1969. La nécessité de politiques volontaristes de développement, un peu à l'écart mais coordonnées toutefois aux schémas directeurs internationaux, apparaît. Cela évoque une insuffisance du marché à renverser les déséquilibres géographiques : le territoire est polarisé suite à la naissance d'économies d'échelle, que l'essor incontrôlé des activités industrielles ne fait que renforcer, s'il n'est pas guidé fiscalement par les Etats. On pense à l'ouvrage de J.F. Gravier en 1947 : *Paris et le désert français* ; si la lettre a changé, l'esprit du texte demeure, et la transposition aux PED semble pertinente. Les politiques de décentralisation sont efficaces dans une certaine mesure, par une redistribution géographique des agents publics, et, c'est aussi l'effet recherché, des activités privées, à cause d'un effet de ricochet. Néanmoins, il nous semble qu'une politique véritablement volontariste ne saurait se reposer uniquement sur de telles dispositions légales et administratives.

D'où l'importance des conditions locales de développement et de politiques publiques destinées à accompagner, mais de façon indépendante, l'essor d'une économie de marché ; il est ici intéressant de se reporter à Shivakumar [2003], qui propose une vision cohérente avec celle de Perroux, en s'inspirant de l'exemple de la Somalie, signant l'échec des tentatives imposées sans intégrer les conditions locales :

“(...) to deal with the failure of the state (...) we have to focus not so much on fortifying the capacity of the state to function as an organization within these constitutional models as on rebuilding, based on principles of constitutional design, its institutional potential as drawn from indigenous foundations.”
(p.14)

Il existe un véritable risque à chercher à imposer des structures institutionnelles publiques et privées, telles qu'a pu en concevoir le consensus de Washington : c'est une vision extrême de ce que les économistes institutionnalistes nomment « *institution building* ». La difficulté de cette procédure est d'accorder trop peu de place aux conditions locales.

Toutefois, il est envisageable de déléguer aux Etats concernés la tâche d'implémenter de telles structures, en raison d'un point essentiel et malheureusement trop souvent dénigré par certains économistes : la question de la légitimité politique de l'action publique.

Or, le marché seul a-t-il une légitimité suffisante pour modifier les schémas traditionnels d'organisation économique des PED ? Ne doit-il pas y avoir un accompagnement par les politiques publiques, en tenant compte des spécificités locales ? C'est bien à ce problème que Perroux cherche à introduire, pointant – en précurseur – les limites des réformes institutionnelles à vocation universelle, dans son ouvrage *l'Economie des jeunes nations*. Il condamne de la même manière les tentatives de généralisation d'un modèle unique de développement de marché où l'Etat n'aurait qu'à s'adapter. On pourra à ce sujet considérer que les réformes du management public visent à donner à l'administration des méthodes de gestion trop propres à servir au secteur privé et trop distantes des raisons objectives motivant l'intervention de l'Etat. Le terme même de « planificateur » a pris un sens désuet, obsolète, ce qui n'est finalement pas forcément une bonne chose, si ce n'est que cette désaffection pour la planification nous éloigne avec certitude du fiasco bureaucratique soviétique. Cependant, l'absence de bureaucratie active et volontariste n'est sûrement pas une bonne chose ; il nous semble aussi dangereux de limiter à l'excès les pouvoirs et logiques d'intervention des Etats au seul but de faciliter les activités du secteur privé. Le secteur public doit conserver des activités spécifiques et relativement isolées des modes d'intervention de la sphère privée.

Sur l'exemple du Kenya et de la Tanzanie, G. Hyden *in* Pierre [1995] montre le déficit institutionnel de ces PED, qui affecte leur développement. Les problèmes issus d'une centralisation administrative excessive, couplée à une instrumentalisation de la bureaucratie en faveur du régime en place, en bref l'absence d'équilibre des pouvoirs, tout ceci a conduit à des crises politiques et économiques graves. Les tentatives de décentralisation administrative ont eu pour but de résoudre de tels défauts, mais elles débouchent aujourd'hui notamment sur des risques de partition ethnique à cause de la décentralisation excessive et de l'absence de bloc centralisateur minimal. Toute la difficulté réside dans l'obtention de « *checks and balances* », pour reprendre l'expression des Fédéralistes américains, ou encore de l'équilibre des pouvoirs et contre-pouvoirs cher à Montesquieu. Pour ce faire, l'Etat doit donner un cadre stable à l'économie de marché naissante, mais adapter ce cadre aux conditions socio-économiques locales. Il doit lui-même adapter son action à cet environnement. On parle d'ailleurs de mouvement de réformes administratives « *bottom-up* » – de bas en haut – pour caractériser le fait que les réformes doivent partir du local pour s'imposer, ou encore partir des fonctionnaires en contact avec le public (ou « *street-level agents* »).

La prise en compte de ces spécificités locales amène à une modification de l'orientation de la gouvernance, et à un changement de cap vis-à-vis du consensus de Washington : il s'agit de ne pas reproduire les erreurs du passé. Touraine [2000] a bien constaté ce mouvement d'adaptation des politiques de réforme de l'Etat et du développement :

“Durante los cuatro ultimos anos, los dirigentes del Banco Mundial, Wolfensohn, del FMI, Camdessus, y del BID, Iglesias, han repetidamente afirmado la importancia central del Estado y de la cultura en el desarrollo economico, lo que puede ser considerado como un autocritica de estas instituciones financieras internacionales.”

Il faut donc rompre avec une logique universelle et mécanique du marché, telle qu'on a pu la rencontrer avec Israël [1987]. Il semble évident que moins on tiendra compte des spécificités économiques et sociales, plus on exposera le mouvement de réformes au rejet de la population, qui est devenu une variable centrale aujourd'hui dans la branche de la sociologie des administrations qui étudie l'implémentation des projets. Ce qui est une nouvelle preuve de l'actualité des arguments de Perroux.

Les événements politiques en Argentine en 2001-2002 sont une autre illustration de la nécessité d'intégrer les conditions locales avant toute prise de décision politique visant le développement. Bien que l'Etat argentin soit éloigné de l'Etat minimal idéal des économistes libertariens, l'expérience des privatisations de masse a conduit à une polarisation renforcée des territoires, nuisant à l'équilibre social et provoquant, entre autres choses, la crise que l'on connaît. C'est pourquoi les projets de développement ne doivent pas tenter de promouvoir « l'importation de réformes » toutes prêtes et universelles, mais s'adapter au cas par cas. C'est un principe de base à retenir avant de faire de « l'*institution building* ». Oszlak [2003] résume clairement ce propos, qui s'inscrit dans la lignée des idées de Perroux :

“La experiencia argentina muestra la inviabilidad practica del modelo que se pretendio instituir a partir de los lineamientos del ‘Consenso de Washington’ y prueba que no existen modelos directamente transferibles a partir de las experiencias de reforma y modernizacion exitosas , como las que se han registrado parcialmente en Nueva Zelanda, Inglaterra o Estados Unidos.” (p. 541).

Si les Etats doivent recouvrer un certain pouvoir d'impulsion économique fondé sur les conditions locales de leur économie, cela ne signifie pas que la place des activités de marché doit être rognée. Il faut arriver à un équilibre des deux secteurs, ce que nous allons voir maintenant.

C. Vers un équilibre des sphères privée et publique ; l'économie d'échange composite :

Concernant la coexistence des deux secteurs, privé et public, Perroux a bien montré qu'il s'agissait d'une priorité. Mais il reste à savoir quels sont les rapports que les deux sphères doivent entretenir dans le cadre des politiques de développement. Alors qu'aujourd'hui les réformes de la gestion publique s'attachent à introduire des techniques managériales dans la gestion publique, provoquant une recherche d'efficacité budgétaire parfois excessive en regard des missions traditionnelles de l'administration publique et de l'Etat, il est bon de se poser la question de la pertinence de ce mouvement de « réinvention », aussi bien dans les PED que dans les pays développés, à l'aune des apports conceptuels de Perroux.

Le mélange des méthodes de gestion n'apparaît pas à ses yeux comme très réussi, car il est en fait à sens unique : la gestion publique importe des techniques issues de la gestion d'entreprise, ce qui va à l'encontre de la cohérence et surtout de l'action sociale légitime de la puissance publique. Cela se résume parfois à éluder les échecs du marché quand ils sont pires que les maux de la gestion publique.

Un autre volet de l'interpénétration des deux sphères constitue les modalités d'intervention : Perroux constate l'essor des partenariats mixtes entre agents publics et privés, qui représentent aujourd'hui un champ incontournable de l'économie publique et de la régulation : comment gérer de tels partenariats ? Est-il cohérent de juxtaposer des agents publics cherchant théoriquement l'intérêt général et des agents privés dont l'objectif est légitimement de faire du profit ? Une telle structure institutionnelle est-elle suffisamment stable pour promouvoir le développement des PED ?

La fragilité de la structure de pouvoirs et contre-pouvoirs n'autorise sans doute pas de tels partenariats dans les PED, si l'on s'en réfère à Perroux [1981], et ce pour un motif évident selon lui, à savoir la corruption endémique :

« (...) par l'obsession de la marchandise (...) le marché et le capitalisme tendent à déstabiliser les normes culturelles et à 'réifier' les esprits. Pour ne rien dire de la corruption qu'ils encouragent dans les rapports entre administrations publiques et intérêts privés. » (p. 222-223).

On peut trouver l'argument précédent un peu daté, car on constate empiriquement dans le secteur de l'eau, par exemple, que les concessions de service public améliorent globalement la qualité du service public rendu, par rapport aux situations où ce service est maintenu en régie municipale. Toutefois, les problèmes issus de la passation des contrats et des règles afférentes

aux investissements à réaliser génèrent certaines zones opaques, qui requièrent une certaine prudence à notre niveau.

L'argument de Perroux sur la corruption mériterait des preuves indiscutables et difficiles à fournir. Si la preuve économique de l'inefficacité de ces partenariats est donnée, elle prendra une certaine forme de scientificité ; quant à l'argument de légitimité de l'Etat sur la fourniture, il reste de toute manière politique, donc affaire de débats et, bien peu, de preuves indiscutables.

Pourtant, tout en étant méfiant sur les modalités des partenariats, Perroux n'hésite pas à encourager une mise en adéquation équilibrée et harmonieuse des activités publiques et privées. Il s'agit de coordonner de façon socialement optimale les activités de ces deux secteurs, afin de profiter d'effets de synergie sans pour autant externaliser les activités publiques au secteur privé – ce que l'on entend généralement sous l'expression « partenariats public-privé » – et ce qui laisse une certaine indépendance d'action aux deux sphères publique et privée. Il y a là une subtilité du raisonnement, qui vise à inciter à une sorte de planification indicative (garantissant à l'Etat la conservation d'une partie de son pouvoir économique, au sens de Perroux), sans pour autant conduire à la pleine convergence des méthodes d'action et des domaines d'intervention des deux secteurs.

Cette coordination des deux volets de l'économie est résumée par Perroux [1969] sous l'expression « économie d'échange composite ». Il s'agit de concevoir une organisation cohérente des branches de l'économie :

« La conjonction d'une stratégie politique de la nation et des stratégies économiques et financières des firmes doit devenir un objectif permanent des responsables des secteurs publics et des secteurs privés. »
(p. 240).

C'est là un des points centraux des idées économiques de Perroux. Le développement est conduit par une cohésion efficace des agents publics et privés, donc par une forme de coordination justifiant pleinement en filigrane des activités de planification indicative. Il faut bien reconnaître qu'en la matière, Perroux n'a pas été très suivi dans les pays développés depuis une vingtaine d'années, quant aux PED, il semble falloir les considérer au cas par cas.

En termes de sociologie des organisations, on parle désormais « d'organisation nodale », pour suggérer l'activité de planification indicative, c'est-à-dire de structure institutionnelle visant à coordonner des institutions dans le but d'optimiser le « rendement économique » de l'agencement organisationnel. Ce n'est pas très différent de l'acception usuelle de « planification », et les deux concepts paraissent assez interchangeables.

L'étude menée par Chibber [2002] distingue l'efficacité des organisations nodales respectives en Inde et en Corée du Sud. Les prérogatives des deux institutions sont très différentes au départ : au final, la réussite du processus de coordination institutionnelle est beaucoup plus concluante en Corée du Sud, où l'administration nodale, chargée en fait de créer cette « économie d'échange composite », a plus qu'une mission de planification indicative, laisse moins de pouvoir discrétionnaire aux fonctionnaires de la base (ce qui atténue le risque de « corruption quotidienne »), dispose d'un droit de contrôle sur les budgets ministériels, etc., toutes choses absentes de l'organisation correspondante en Inde.

Pour paraphraser O.E. Williamson, rappelons à nouveau que les institutions ont leur utilité propre, ce que montre l'exemple précédent, qui illustre de façon claire la perception du problème du développement chez Perroux. Il faut une congruence des intérêts publics et privés, ce que peut favoriser une organisation « nodale » ou encore de planification. Or, cela n'est pas vrai dans tous les secteurs, ce qui justifie de limiter les partenariats public-privé, si l'on reprend les idées de l'auteur structuraliste.

En fait, la réussite du processus de développement dépend d'une articulation entre les deux sphères, mais une articulation suffisamment élastique pour profiter des compétences croisées sans pâtir des défauts liés à l'immixtion des normes de gestion privée dans les affaires socio-économiques regardant l'intérêt général. C'est vrai tant dans les PED que dans les pays développés, remettant en cause les fondements du consensus de Washington et de la thèse d'Osborne et Gaebler [1992], respectivement.

Rodrik [1997] pointe d'ailleurs le caractère artificiel aujourd'hui des oppositions entre marché et gouvernement, suivant d'assez près la pensée de Perroux. Le consensus actuel est en réalité marqué par un renouveau des idéologies, plutôt que par leur effacement. Le modèle d'économie d'échange composite appelé de ses vœux par Perroux donne une place légitime au marché et à la gestion publique pure ; de l'équilibre de ces deux sphères d'activité dépend l'obtention ou non du « sentier critique de développement », si l'on reprend un vocabulaire plus néoclassique. On ne peut se passer aujourd'hui d'une analyse institutionnaliste pour envisager les processus de développement : en bref, la difficulté est de trouver un degré adéquat d'interaction coopérative entre les domaines public et privé.

On le voit, la difficulté ultime inscrite dans le choix du modèle de développement – qui s'appuie aussi sur les institutions locales – repose sur le juste rapport entre les deux branches indépendantes dans leurs structures et coopératives dans leurs objectifs. Il est intéressant de se reporter à Spengler *in* La Palombara [1963], un classique proche de Perroux dans ses apports :

“It is because the public and private sectors are variously interrelated that assessments of the effects of a policy initiated in one sector are seldom adequate unless account is taken of the effects produced by such policy in both sectors.” (p. 212).

La nécessité d’une organisation de coordination efficace mais pas trop directive est par conséquent évidente ; cela doit s’accompagner d’un impressionnant attelage institutionnel, formant *a priori* une bureaucratie contraignante, mais au final plus « rentable socialement et économiquement » que si elle n’existe pas. C’est une des manifestations des lois de Wagner ou encore de Parkinson, qu’il serait illusoire de nier et qu’il reste très difficile de contourner.

Pour aller une fois encore dans le sens de Perroux, dont la postérité dans le domaine de l’économie du développement mériterait décidément d’être davantage reconnue, il faut donc rompre avec l’hypothèse d’institutions exogènes aux problèmes économiques, et inclure Etat et marché dans un projet commun, tout en gardant la spécificité opératoire de chaque intervenant ; tout écart par rapport à cette règle de conduite sera un motif d’inadaptation des réformes et de leur rejet. Ahrens [2002] synthétise ce propos en souhaitant garder un domaine réservé à chacune des sphères économiques, de manière à conserver l’équilibre délicat du « système d’économie d’échange composite » des PED :

“Recognition of the importance of state capabilities and capacities resulting from effective and durable politico-institutional structures and informal institutions is the central element of the newly emerging third wave of theorizing about the role of the state in economic development. The utopian vision of the benevolent state as the ultimate promoter of economic development, proposed by the first wave, has proved to be unrealistic, but so have the optimistic expectations regarding free markets and minimalist states, which characterized the second wave.” (p. 35).

Il faut donc une perspective pragmatique de l’action publique au moyen d’institutions spécifiques, mais adaptées dans une certaine mesure à la promotion d’une coordination harmonieuse avec le marché. C’est ce qui s’est passé dans les fameux Dragons d’Asie. J. Ahrens rajoute aussi trois conditions de réussite du développement institutionnel public, dans la continuité des prescriptions normatives de Perroux : un gouvernement crédible et responsable d’abord, une bureaucratie efficace au sens de M. Weber (donc spécialisée et pyramidale) ensuite, et enfin des institutions publiques garantissant le bon fonctionnement du marché. Plus que ceci, nous préférons dire que les institutions publiques doivent aussi poursuivre les missions d’intérêt général qui leur sont dévolues, plutôt que de les subordonner au simple fonctionnement du marché : sans quoi, la prise en compte des besoins sociaux pour

des biens présentant des économies d'échelle est mal gérée par le marché, conduisant alors à des crises sociales.

Le problème économique émergent dans le cadre des PED comme dans celui des pays développés devient celui des caractéristiques des organisations de coordination (ou encore « nodales »). Perroux avait perçu cette difficulté centrale à la cohésion du système d'économie d'échange composite ; laissons à Farazmand [1994] le soin de conclure sur ce sujet, en bon spécialiste des problèmes d'administration publique :

“One of the crucial problems emerging from the complex social structures and environmental factors has been the lack of proper coordination and control in the implementation of a number of decisions and policies at various levels of public administration.” (p. 639).

De l'efficacité des institutions de coordination des sphères publique et privée, dépend le type de société que l'on obtient. Et on doit espérer un choix volontariste des Etats à ce sujet, plutôt que le simple jeu de forces anarchiques, spéculatives, et peu légitimes aux yeux des citoyens des PED. C'est un des messages principaux de Perroux qui conserve une large actualité aujourd'hui dans les PED, et qui a l'avantage de porter attention tant aux critères sociaux qu'économiques du développement.

CONCLUSION GENERALE :

Ainsi, les erreurs commises au moment du lancement du « consensus de Washington » peuvent s'analyser à la lumière des idées de Perroux, qui critique le développement des logiques de marché au détriment de la spécificité de l'intervention publique. En outre, le rôle des institutions est trop peu mis en évidence par les méthodes économiques standard, selon lui. C'est pourquoi, après avoir montré en quoi les particularismes locaux doivent inspirer les choix institutionnels, il insiste sur la nécessité d'organisation de coordination des deux sphères de « l'économie d'échange composite ». Aujourd'hui, l'échec des politiques de développement menées dans les années 1980 et 1990 nous prouve que les réformateurs gagneraient à reprendre les idées de Perroux, car la coexistence d'un monde développé d'un côté et des PED de l'autre risque d'être de moins en moins « pacifique » alors même que les interconnexions économiques et culturelles croissent de façon exponentielle.

Plutôt que de souhaiter une société purement marchande ou purement constituée d'administrations, ce qui constitue une aberration à l'aune des exemples du sud-est asiatique, il vaut mieux privilégier des modalités de choix institutionnel accordant une large place décisionnelle aux citoyens quant à l'équilibre entre les logiques publique et privée, ce qui suppose en même temps une action en vue d'instaurer des régimes démocratiques. L'actualité de 2003 nous a montré les limites des interventions « externes » menées dans ce but, et nous devrions privilégier des solutions de retour à la démocratie comme en Argentine, en 1983. Malheureusement, la pression politique est parfois insupportable pour le permettre ; par conséquent, la transition vers le développement est un processus chaotique, et l'ouverture au marché est une condition possible de cet essor, mais ni forcément nécessaire ni suffisante. Au-delà de cette thématique, la création d'institutions de coordination est fondamentale, et nous donne la portée de la pensée de Perroux, un économiste engagé pour un développement économique et social équilibré.

BIBLIOGRAPHIE

- AHRENS J. [2002]: *Governance and Economic Development: A Comparative Institutional Approach*, Coll. New Thinking in Political Economy, Edward Elgar.
- ALFORD R.R. et R. FRIEDMAN [1992]: *Powers of Theory: Capitalism, the State, and Democracy*, Cambridge University Press.
- BRITAN G.M. et R. COHEN (eds.) [1980]: *Hierarchy and Society : Anthropological Perspectives on Bureaucracy*, ISHI, Philadelphia.
- CHIBBER V. [2002]: “Bureaucratic Rationality and the Developmental State”, *American Journal of Sociology*, 107, 4, 951-989.
- FARAZMAND A. (ed.) [1994]: *Handbook of Bureaucracy*, Coll. Public Administration and Public Policy, 55, Marcel Dekker, Inc.
- FOURCADE-GOURINCHAS M. et S.L. BABB [2002]: “The Rebirth of the Liberal Creed: Paths to Neoliberalism in Four Countries”, *American Journal of Sociology*, 108, 3, 533-579.
- GREFFE X. [1999] : *Gestion publique*, Paris, Dalloz.
- HOLDEN, Jr. M. [1966]: “« Imperialism » in Bureaucracy”, *American Political Science Review*, 60, 4, 943-951.
- ISRAEL A. [1987]: *Institutional Development: Incentives to Performance*, World Bank.
- KNACK S. [2002]: “Social Capital and the Quality of Government: Evidence from the States”, *American Journal of Political Science*, 46, 4, 772-785.
- LAFFONT J.J et Y. QIAN [1999]: “The Dynamics of Reform and Development in China: A Political Economy Perspective”, *European Economic Review*, 43, 1105-1114.
- LaPALOMBARA J. (ed.) [1963]: *Bureaucracy and Political Development*, Coll. Studies in Political Development, 2, Princeton University Press.
- MESSERLIN P.A. [1981]: “The Political Economy of Protectionism: The Bureaucratic Case”, *Weltwirtschaftliches Archiv*, 117, 3, 469-496.
- NISKANEN W.A. [1971]: *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Publishing Company, Chicago.
- OCAMPO J.A. [2001]: “Retomar la agenda del desarrollo”, *Paper presented at the 6th International CLAD Congress on State Reform and Public Administration*, Buenos Aires, Argentina, 5-9 Nov.
- OSBORNE D. et T. GAEBLER [1992]: *Reinventing Government*, Addison-Wesley.
- OSZLAK O. [2003]: “El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina”, *Desarrollo Economico*, 42, 168.

- PARAMIO L. [2002]: “Reforma del Estado y desconfianza politica”, *Paper presented at the 7th International CLAD Congress on State Reform and Public Administration*, Lisbon, Portugal, 8-11 Oct.
- PERROUX F. [1962] : *L'économie des jeunes nations : industrialisation et groupements de nations*, PUF.
- PERROUX F. [1969] : “Indépendance” de l'économie nationale et interdépendance des nations, Coll. RES, Aubier Montaigne.
- PERROUX F. [1974] : *Pouvoir et économie*, Coll. Etudes économiques 2, Dunod.
- PERROUX F. [1981] : *Pour une philosophie du nouveau développement*, Aubier, Presses de l'Unesco.
- PIERRE J. (ed.) [1995]: *Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration*, Edward Elgar.
- RODRIGUEZ-ARANA MUNOZ J. [1998]: “Las nuevas fronteras de la descentralizacion”, *Paper presented at the 3rd International CLAD Congress on State Reform and Public Administration*, Madrid, Spain, 14-17 Oct.
- RODRIG D. [1997]: “The ‘Paradoxes’ of the Successful State”, *European Economic Review*, 41, 3-5, 411-442.
- SHIVAKUMAR S.J. [2003]: “The Place of Indigenous Institutions in Constitutional Order”, *Constitutional Political Economy*, 14, 3-21.
- SHLEIFER A. et R.W. VISHNY [1993]: “Corruption”, *Quarterly Journal of Economics*, 108, 599-617.
- SIMON H.A. [1976]: *Administration et processus de décision*, présentation par X. Greffe, Coll. Gestion, Economica.
- TOCQUEVILLE A. de [1981/1835] : *De la démocratie en Amérique*, 2 tomes, biographie préface et bibliographie par F. Furet, Coll. GF, Flammarion.
- TOURAINÉ A. [2000]: “El sistema y los actores”, *Paper presented at the 5th International CLAD Congress on State Reform and Public Administration*, Santo Domingo, Dominican Rep., 24-27 Oct.
- WILLIAMSON J. [2000]: “What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?”, *The World Bank Research Observer*, 15, 2, 251-264.