

Les investissements publics à caractère social : l'enjeu d'une rationalisation des dépenses publiques, le cas algérien

Hocine HAMBLI
Université de Souk Ahras

المُلخَص:

Résumé:

L'effort public d'investissement en Algérie est dopé par la manne pétrolière exceptionnelle. Cependant, le projet public d'investissement présente de réelles lacunes d'efficience et de qualité. Ce papier tente une synthèse des enjeux et reformes possibles du cadre des dépenses publiques à la lumière des derniers programmes de soutien à la croissance.

Mots-clés: Investissement public social, qualité, enjeux, assainissement dépenses.

تتناول هذه الورقة إشكالية تحسين أداء الانفاق الاستثماري الحكومي في المجال الاجتماعي في إطار برامج التنمية الحكومية الأخيرة و بالتحديد نوعية و فعالية المشروع الاستثماري في ظل سعي الحكومة من أجل الاستغلال الأمثل للموارد المتزايدة التي تحصلها من المحروقات عبر إطار اصلاح آليات الانفاق الحكومي.

الكلمات المفتاحية: الاستثمار العمومي الاجتماعي نوعية, إصلاح الإنفاق العمومي.

Introduction

La position budgétaire de l'Algérie s'est nettement améliorée suite au renchérissement du prix des hydrocarbures (le prix du baril est passé de 20\$ à plus de 100\$ en une décennie). Avec une croissance annuelle de 5%,une inflation modérée, le pays enregistre des réserves de change sans précédent passant d'un déficit de solde budgétaire par rapport au PIB de 2% en 1999 à un surplus de 14% en 2005.

Parallèlement, les recettes budgétaires ont augmenté de 31% du PIB en 1999 à 41% en 2005 contre une diminution des dépenses qui passent de 31à 27% du PIB pour la même période. Cette embellie financière a basculé le pays au rang de créiteur vis-à-vis du monde suite aux remboursements anticipés de la dette extérieure d'une part, et le financement d'un important programme d'investissement public dans le cadre du programme complémentaire de soutien à la croissance (PCSC :2005-2009) pour une allocation initiale de 114 milliards de \$.Ce programme a succédé et complété les restes à réaliser du programme de soutien à la relance économique (PSRE: 2001-2004).Ces investissements ont considérablement augmenté pour atteindre un montant de 286 milliards de dollars US pour le plan 2010-2014.Actuellement, une tendance inverse est en train de s'amorcer suite à la baisse du cours du baril de pétrole en dessous de 50 dollars impliquant le retour aux mesures d'austérité.

Les domaines de prédilection de l'investissement public sont à caractère social et interviennent particulièrement pour consolider la croissance et le développement dans ces secteurs et combler d'importants retards aggravés par la décennie de crise précédente due aux impacts négatifs de l'ajustement structurel⁽¹⁾ et des politiques de stabilisation initiés par le FMI à travers des recommandations de politique économique restrictives⁽²⁾. L'impact de cet effort d'investissement concerne particulièrement les secteurs de l'éducation, des infrastructures de base et de transport, de la santé, le logement et l'accès à l'eau potable. Ces dépenses relèvent des compétences du budget public en matière de programmes sociaux d'investissement.

Pourtant, un aspect problématique majeur surgit: alors que l'aisance financière procurée par la manne pétrolière promet, à moyen terme,une croissance soutenue de l'économie et de l'emploi et un développement social durable, l'ambitieux PCSC souffre de contraintes d'inefficacité, de gaspillage, de contre performance, de corruption etde tout autre type de " fuites" du circuit économique de

l'investissement (volume et qualité des projets, effets amoindris du multiplicateur d'investissement...). Ces lacunes sont aussi le fait de dysfonctionnements des finances publiques, d'insuffisances enregistrées dans le suivi, l'exécution, le contrôle voire même la programmation de la dépense publique et particulièrement le projet public d'investissement.

En d'autres termes, dans quelles mesures et pourquoi la rationalisation des dépenses dans les projets publics d'investissement n'est-elle pas une priorité dans l'espace de gestion budgétaire algérien particulièrement dans le contexte favorable actuel d'opportunités financières? Telle est la problématique centrale de ce papier. Nous tenterons dans une première phase de présenter succinctement le PSRE et ses inconvénients majeurs ainsi que les différentes rubriques du PCSC. Dans une deuxième phase, et au vu des insuffisances enregistrées ainsi que des objectifs et normes d'une saine dépense publique eu égard aux déséquilibres qui affectent le projet public d'investissement, nous tenterons d'approcher les moyens et mesures et les enjeux d'une rationalisation de la dépense publique d'investissement pour enfin évaluer dans un échantillon sectoriel les politiques et leurs impacts dans certains investissements à caractère social comme l'éducation, la santé. Il est entendu que les principes et règles de l'évaluation des politiques publiques, tels qu'ils sont exercés ailleurs, soient impérativement appliqués. L'institutionnalisation des principes de transparence, de pluralisme et d'indépendance est synonyme de l'application d'une véritable déontologie à l'évaluation des politiques publiques. La dimension démocratique, loin de la pensée unique, est nécessaire. De même, les acteurs et instances de l'évaluation doivent être pluridisciplinaires et à l'abri d'instructions de quelque origine que ce soit, et pourvus des moyens nécessaires. Une proposition de conclusion peut suggérer un débat utile sur les perspectives budgétaires algériennes d'après-pétrole (et même d'après gaz de schiste) c'est-à-dire la pérennité du budget public hors de la contrainte, devenue structurelle, de financement hors hydrocarbures qui présagera peut-être du début de la fin de la rente. En fait, la logique à laquelle obéit actuellement le mécanisme de la dépense publique n'est pas celle qui privilégie les critères d'efficience et de cohérence. La transition post-rente, via les réformes par les seuls réaménagements techniques de l'allocation des ressources, ne sont qu'une partie de la rationalisation des dépenses publiques, si bien que, seule la raréfaction des ressources rentières reste la condition *sine qua*

non de la mise en place d'une utilisation rationnelle de la dépense publique.

1- PSRE et PCSC : Taille et faiblesses

Les montants considérables (tableau n°1) alloués à ces programmes de développement traduisent une volonté étatique de profiter de cette opportunité exceptionnelle de ressources pétrolières dans de grandes réalisations sociales, hissant, de ce fait, le taux d'investissement public de l'Algérie au rang des plus élevés du monde soit environ 10% du PIB contre une moyenne de 4% pour les pays de l'OCDE, 5% pour l'Amérique Latine et 8% pour l'Asie. Les leçons à tirer de la pratique publique de planification centralisée d'une part, et celles de la transition à l'économie de marché, d'autre part, font apparaître les caractéristiques suivantes:

Tableau n°1: Volume des investissements par année(PCSC)-Milliards de D.A.

	PSRE 01-04	PCSC initial	Plans régions Sud	Dotations comptes spéciaux trésor	Total PCSC	Crédits de paiements budget initial
2004	1071				1071	
2005		1273		227	1500	862
2006		3341	250	304	4172	1979
2007		260	182	244	1077	2238
2008		260		205	465	2229
2009		260		160	420	1327
Total		5394	432	1140	8705	8705

Source : Ministère des finances.

- Des taux élevés d'investissement par rapport au PIB (environ 10%) où l'Etat est le principal promoteur des investissements et le principal bailleur de fonds sur la base de la fiscalité pétrolière.

- Retards, surcoûts, réévaluations et faible rentabilité sont les principaux aspects du projet public d'investissement. En effet, "un diagnostic officiel effectué sur 27 projets en 2003 a révélé qu'en moyenne, chaque projet devait faire l'objet de: 06 réévaluations, subissaient des retards équivalents à 06 ans et 05 mois et est réalisé sur une période de 10 ans et 02 mois."⁽³⁾. Il ressort que le projet public d'investissement:

a) coûte beaucoup plus cher que prévu grevant ainsi la gestion des autorisations initiales des dépenses. Le renchérissement d'une partie ou du tout-projet signifie une mauvaise planification et une absence de maîtrise des coûts par les opérateurs impliqués dans le projet. De même, le surcoût (et dans quelles proportions en monnaie locale ou en devises) est synonyme de gaspillage, voire de dysfonctionnements dans le mécanisme des finances publiques pour ne pas dire une propension à la "fuite" dans les méandres des marchés publics. En l'absence de règles de contrôle rigoureux, d'audit financier des projets publics, les retards et surcoûts ne sont-ils pas la traduction d'une gestion rentière des programmes publics d'investissement? Cela est peut être aussi corrélé à l'absence ou à l'insuffisance d'engineering du financement des projets.

b) Les surcoûts ne peuvent être isolés du phénomène de retard de réalisation: dans l'inertie et la lourdeur des procédures des finances publiques, le délai d'exécution, donc la variable temps, semble ne pas être une variable stratégique. Structuellement, le retard d'exécution a de multiples facettes et causes surtout pas dans l'esprit de " qui va lentement va sûrement ". L'approvisionnement en matières et équipements, la maturité des études préalables de faisabilité, la paperasserie, les procédures, les visas, réserves et lenteurs de l'administration à différents niveaux hiérarchiques et toutes les autres formes de retard dans le démarrage du projet sont d'usage courant. Il semble aussi que le phénomène est partiellement culturel c'est-à-dire que le rapport social à la gestion du temps, du délai, du calendrier, du planning, de la programmation en termes de séquences temporelles sont un mode de fonctionnement de la société. En réalité, un projet n'est qu'une étape dans une chaîne coordonnée d'autres projets, un maillon d'une logique d'ensemble dans le temps et dans l'espace. L'approche globale, multidimensionnelle, en systèmes de réseaux, loin de la vision du projet par projet n'est pas un souci majeur dans le fonctionnement des finances publiques algériennes.

L'Algérie a adopté une approche budgétaire prudente et conservatrice en optant pour un prix de référence du budget à 19\$ le baril même si le cours mondial est à 40 - 45\$ le baril(actuellement en baisse de plus 100 à moins de 50 dollars) en 2004-2005 période du lancement du PCSC.

Les surplus considérables(les fonds souverains en l'occurrence) ont alimenté le fonds de régulation de recettes (FRR) censé rééquilibrer les déficits en cas de chute du prix des hydrocarbures pour être à

moyen et long terme, une option pérenne d'épargne et de financement du développement à long terme . Même si le FRR a été déjà détourné de sa première vocation comme outil de régulation, sa gestion reste sensible aux fluctuations des cours mondiaux du pétrole. Cependant, les autorités comptent réviser à la hausse cette position autour de 49 \$, option réaliste à moyen terme. Par ailleurs, et pour éviter des risques de déficit budgétaire en cas de chute des prix pétroliers à moyen terme, l'Algérie devrait maîtriser les hausses permanentes des dépenses de fonctionnement résultant de ce programme.

Il ressort d'après les sources statistiques du ministère des finances(en termes de taux d'exécution) comparés aux prévisions de la Banque Mondiale (en termes de prévisions) que les taux d'exécution par rapport aux autorisations budgétaires de 2005 dépassent largement les prévisions dans la totalité des secteurs sociaux à l'exception de la moyenne éducation- enseignement supérieur et la tendance est similaire pour les crédits de paiement.

Cela devrait impliquer un ralentissement dans l'allocation des ressources pour certaines entités déjà trop pourvues car, d'une part, les règles d'allocation ne sont pas rigoureusement corrélées aux besoins effectifs des secteurs, ministères et wilayas et les capacités d'absorption(au vu des trends d'exécution par secteur) sont biaisées, d'autre part. Des mesures devraient être prises pour accélérer l'exécution des projets, en particulier par la flexibilisation des procédures de passation des marchés publics en respectant " la transparence de la procédure négociée par le maître d'ouvrage"⁽⁴⁾. De même, le système algérien des investissements publics présente plusieurs lacunes:

- Coûts trop élevés des projets et faible qualité ainsi que la mauvaise préparation technique des personnels d'exécution.

- Chevauchement des responsabilités entre les autorités et les différents partenaires et multiplication des instances (25 commissions ministérielles et 48 commissions de wilaya) pour le PSRE.

- Mode de gouvernance, obstacles institutionnels et inefficacité des projets en l'absence d'analyse coûts-avantages de la dépense publique en termes de ratios techniques.

Globalement, il s'agit de:

- 1) restructurer le système national d'investissement public vers une approche de programmation pluriannuelle, basée sur des stratégies sectorielles par grappes de projets, sectoriellement imbriqués,

coordonnés, échelonnés, à faible cout en rapport à la qualité et surtout à fort multiplicateur d'emplois dans une perspective keynésienne⁽⁵⁾.

2) reconsidérer le rôle important dévolu à la CNED (caisse nationale d'équipement pour le développement) créé en 2004 et veillant en tant qu'opérateur spécialisé représentant de l'Etat à la stratégie et aux priorités sectorielles et le respect des normes techniques surtout pour les " grands projets" nécessitant des capacités internationales. Au Royaume-Uni, par exemple, " l'obligation pour le ministère porteur de grand projet est de structurer l'investissement dans un document de synthèse harmonisé(business case) en 5 rubriques portant opportunités,évaluation socio-économique, montage contractuel et financier, faisabilité financière et mise en œuvre opérationnelle"⁽⁶⁾.

3)moderniser la gestion budgétaire, talon d'Achille de l'Algérie, par rapport à ses voisins. Cela passe par l'adoption de règles de performances dans un cadre informatisé de dépenses publiques à moyen terme avec un système de bases de données fiables et actualisées, encadré juridiquement par une loi organique sur le budget (national et communal en rapport avec les nouvelles prérogatives des collectivités locales).

4)exploiter les opportunités de partenariat public-privé autour de contrats de gestion des projets couvrant les dépenses d'exploitation, la maintenance, et la réhabilitation telles les concessions de gestion portuaire et aéroportuaire, la gestion et l'exploitation des autoroutes. Le partenariat public-privé(PPP) comme forme de coopération volontaire "présente l'avantage de favoriser une réalisation rapide des projets sans alourdir les finances publiques" ⁽⁷⁾. Cela se fera autour d'une coordination(intersectorielle, interministérielle, inter wilayas) qui fait défaut et dans un cadre législatif et réglementaire à achever dès lors que les capacités en ressources humaines pour l'évaluation et le suivi sont insuffisantes dans les différentes instances chargées des projets d'investissement.

2- Problèmes, enjeux et réformes pour une saine dépense publique.

Nous regroupons dans le tableau suivant les différentes préoccupations qui affectent la gestion de l'investissement public.

Tableau n°2:Déséquilibres, enjeux et réformes de l'investissement public algérien.

Déséquilibres	Enjeux	Réformes
A-Efficacité de l'investissement public.		
a -sur engagement de ressources.	Exécution entravée par des contraintes de capacité.	Lever les goulots d'étranglement institutionnels.
b -faiblesse ou absence d'efficacité.	Faible impact sur l'économie, mauvaise affectation, gaspillage de ressources.	Recherche d'un faible ratio coûts/avantages pour chaque projet d'investissement.
c -surdimensionnement et surinvestissement dans certains secteurs.	Non maîtrise des coûts, retards, gaspillage, abandon et report.	Les grands projets sont à évaluer et à suivre de manière adéquate. Normes de haute qualité à adopter.
d -taux d'exécution en baisse	Capacité d'exécution en deçà du rythme de mise à disposition des ressources, d'où gaspillage.	Prolonger le temps d'exécution du programme d'investissement avec un calendrier plus réaliste. Revoir la maîtrise d'ouvrage et améliorer la capacité d'exécution.
e -absence d'inventaire en matière d'investissement publics antérieurs.	La gestion des investissements futurs dépend du capital-expérience passé.	Un bilan du portefeuille des projets par importance, est nécessaire.
f -cadre juridique et réglementaire dans la préparation des projets(manque de suivi effectif de la réglementation).	Faible impact économique, surcoût et retard. Non respect des dispositions du décret 98-227 de juillet 1998	Renforcer les capacités des ministères en termes de préparation des projets.; application de sanctions en cas de non fiabilité.
g -lacunes procédurales dans la budgétisation des investissements, en particulier dans l'exécution, et le suivi des projets.	-Absence de cohérence entre le choix de l'investissement et l'établissement du budget. -Retard dans l'attribution des crédits compressant l'exécution du budget de 01an à 08 mois. -Propension à transférer les fonds d'un projet, d'un secteur à un autre.	-Rapport d'exécution obligatoire et périodique(par ministère et par wilaya). Ces rapports sont des apports nécessaires pour la banque de données et les réaffectations. -Nécessité d'indicateurs de suivi dans le cadre de nouvelles stratégies,surtout pour les secteurs clés.
B- Goulots d'étranglement institutionnels -Trop de réaffectations budgétaires. -Hypothèses inexactes dans la formulation des budgets initiaux -Non suivi des passifs. -Trop de comptes	Absence d'un cadre de dépenses à moyen terme. - trop longue période de clôture des comptes et du cycle budgétaire, et absence d'indicateurs physiques et financiers concernant les résultats du budget.	. -Préparation d'un cadre de dépenses à moyen terme avec des cas pilotes. -Obligation d'indicateurs de suivi de la performance. -Adoption législative d'une loi organique sur le budget et les finances publiques.

spéciaux de trésorerie. -Propension à l'ajustement semi- automatique sur le budget qui précède.		
---	--	--

Source: Banque mondiale.

Au terme de cette synthèse des différents enjeux et réformes concernant le projet public d'investissement, nous pouvons conclure que le processus de la dépense publique est entravé par plusieurs lacunes dont⁽⁸⁾:

- Des goulets d'étranglement d'ordre institutionnel, et l'absence de cadre de dépenses à moyen terme.

- La révision du cadre législatif et réglementaire, et la formation et mise à niveau des ressources humaines chargées de la programmation, du suivi et du contrôle des projets publics.

- L'adoption d'une politique de rigueur concernant le respect de la réglementation, la gestion par les résultats, la multiplication des opérations d'audit et de contrôle des dépenses surtout à posteriori : "la Loi de règlement budgétaire pour l'année 1979 n'a été votée qu'en décembre 1983 sur seulement deux d'adoptées à nos jours" et "aucune rigueur n'existe dans ce domaine"⁽⁹⁾. Il en est de même pour le strict respect des plannings tous azimuts.

- L'adoption de normes et de critères de performance et de la qualité totale surtout pour les projets d'envergure nationale et ceux nécessitant une coopération internationale. En Corée par exemple, la gestion des projets publics par les résultats et les performances est obligatoire à partir d'outils tels que "les études de faisabilité, l'inspection à l'achèvement des travaux et même le versement de primes pour économies sur les dépenses ou augmentation des recettes"⁽¹⁰⁾.

3-Evaluation des politiques publiques: principes, objectifs et état des lieux en Algérie.

Le problème majeur des politiques publiques est sans doute celui de leur évaluation. Il s'agit de repérer et de mesurer les effets produits par ces politiques par rapport aux objectifs tracés en rapport avec les moyens mobilisés. Doctrinalement, l'évaluation diffère d'un système à un autre: elle se veut "managériale" dans les pays anglo-saxons, privilégiant plutôt une approche opérationnelle de mise en œuvre

des programmes sur le terrain. Elle est dite "participative" ou "démocratique" dans le cas de la France, impliquant la participation et la collaboration de différents partenaires élus et sociaux.

Interne ou externe, ex-ante ou ex-post, l'évaluation dépasse les aspects et mécanismes techniques d'allocation de ressources, ou de simple contrôle de gestion(RCB en France et PPBS aux Etats-Unis) pour être la traduction de choix collectifs rationalisés, de convergence de points de vue, de culture citoyenne de la gestion optimale des deniers publics. Le succès de l'évaluation passe par la combinaison de plusieurs facteurs: sa planification stratégique, l'implication et la sensibilisation des pouvoirs publics, sa capacité à intégrer les contraintes et les incitations dans les pratiques administratives, sa mise en œuvre de pluralité d'approches et enfin la mise en place de dispositifs d'évaluation professionnalisés.

L'historique de l'évaluation réside dans les "réformes" continuelles de ses instances et de ses organes, de l'élargissement de son périmètre d'action, du développement de son contexte législatif, des moyens et prérogatives des évaluateurs, ce qui en fait actuellement une instance souveraine, non de simple contrôle, mais d'un véritable outil de décision, d'un réel levier de croissance.

En Algérie, l'évaluation est à ses premiers balbutiements. Les déterminants économiques réels ne sont que faiblement présents dans la conception des programmes d'investissement qui souffrent du manque d'études d'impact à long terme. On peut les assimiler à de simples opérations de "saupoudrage" de ressources budgétaires tantôt pour préserver l'équilibre régional(programmes spéciaux, zones déshéritées...) tantôt pour préserver, voire "acheter" une paix sociale fragile (emploi de jeunes, lutte contre la pauvreté...), prémisses de violentes transitions. A. Benachenou reconnaissait que "l'expérience est très limitée malgré les tentatives et les résultats obtenus". On propose, par ailleurs, la constitution d'une équipe d'experts socio-économiques en collaboration avec la Banque Mondiale et les Nations Unies. Selon le même auteur, l'évaluation transparente et objective suppose aussi l'existence "d'institutions démocratiques" et au vu des "dérèglements majeurs qui semblent avoir cours", des domaines prioritaires comme l'éducation, l'enseignement supérieur, le financement des hôpitaux et du logement seraient la première phase d'un nouveau processus pour l'évaluation.

4- Enjeux sectoriels de l'investissement public social.

Les enjeux spécifiques concernent chaque secteur en particulier, mais regroupent certains dénominateurs communs à toute la dépense publique d'investissement. Nous tenterons de les résumer ci-après à travers un échantillon de secteurs sociaux en présentant, dès que cela est possible, une approche de réforme adéquate dans le court, moyen ou long terme. Nous aborderons successivement:

4-1 : Le secteur de l'éducation.

4-2 : Le secteur de la santé.

4-1 : Le secteur de l'éducation.

Malgré les résultats en termes d'universalisation de l'enseignement primaire et l'accès aux autres niveaux de l'éducation d'une part, et les multiples réformes (2002/2003 dans le secondaire, système LMD dans le supérieur...) d'autre part, le système éducatif algérien présente de faibles taux de participation et des indicateurs d'efficacité moyens voire faibles (abandon, redoublement, coût élevé d'un diplômé). La mise en œuvre d'une stratégie dans ce secteur vise l'amélioration de la qualité du primaire (par la mise à niveau de la qualification des enseignants et le relèvement de l'instruction en classe...), la flexibilisation de la stratégie de l'enseignement professionnel pour répondre aux besoins du marché du travail et la réorientation de la stratégie du supérieur vers plus de qualité, plus de gouvernance et de financement plutôt que la priorité vers l'accès (50% des dépenses sociales du sous-secteur sont consacrées à l'hébergement, la restauration et les bourses d'études).

Pourtant, les allocations budgétaires de l'éducation sont en deçà des normes internationales (en pourcentage du PIB, les dépenses totales de l'éducation passent de 5,5 à 4,9% avec une croissance annuelle de 17,9% à -4,4 % entre 2001 et 2006 selon un rapport de la Banque Mondiale) et peu d'efforts sont consentis à la maintenance et à la réhabilitation des écoles par les communes. Les établissements scolaires ne disposent pas de ressources suffisantes en matériel d'apprentissage-enseignement (informatique, sciences...) pour atténuer les écarts de réussite des étudiants et élèves entre différents établissements.

Le cadre institutionnel qui régit les dépenses dans l'éducation est faible (planification et exécution par les wilayas) d'où la faible efficacité. Dans le supérieur, l'autonomie des universités est faible (surtout dans les finances et la gestion). Plusieurs priorités sont à retenir:

a) L'amélioration de la qualité et de la performance par l'amélioration des pratiques pédagogiques et la diversification du matériel et intrants pédagogiques en visant la rentabilité des coûts engagés et l'amélioration du suivi scolaire et des résultats de performances des élèves.

b) Revoir la stratégie sectorielle en termes d'objectifs et mesures de politiques pour améliorer l'accès:

- dans le supérieur, reconcevoir le rythme de développement universitaire et préparer des stratégies alternatives(les taux bruts d'entrée dans ce sous-secteur sont de 14 en Algérie contre 31; 36 ; 39 et 56 en Egypte, Tunisie, Jordanie et Argentine).

- dans l'éducation en général, évaluer les besoins réels des établissements scolaires en enseignants et autres ressources.

- dans l'enseignement et la formation professionnelle, clarifier les objectifs pour répondre aux besoins à moyen et long terme en main-d'œuvre qualifiée et revoir en général la relation avec l'enseignement général(nouveaux programmes, équipements de stage et d'apprentissage...).

c) En coordination avec les priorités précédentes, revoir la réorientation entre les différents niveaux, la composition des dépenses dans l'éducation ainsi que le financement sectoriel.

Telle est la synthèse des cibles et priorités dans ce secteur stratégique, qualifié d'incontournable dans l'investissement en capital humain.

4-2 : Le secteur de la santé

Comme le montre l'amélioration de quelques indicateurs, le système de santé algérien a progressé considérablement depuis deux décennies: couverture sanitaire géographique élevée(environ 98% du territoire), élévation de l'espérance de vie(de 53 à 71 ans entre 1970 et 2003), baisse sensible de la mortalité infantile(de 94 à 33pour mille entre 1980 et 2004) etc. Pourtant, certaines lacunes persistent:

- Un taux d'occupation inégal entre les établissements de soins primaires et secondaires peu fréquentés d'une part, contre une demande excessive sur les CHU et les établissements sanitaires spécialisés d'autre part d'où un taux élevé d'infections nosocomiales et de pannes d'équipements trop sollicités et peu maintenus. De même, le système d'accès aux soins est peu équitable au vu des faibles disponibilités en équipements, médicaments et personnel médical en milieu rural.

- Le dualisme entre un secteur public dominant dopé par la doctrine socialiste de gratuité des soins(avec une modeste contribution financière du citoyen d'une part, et un secteur privé qui se développe rapidement où les coûts élevés des soins sont en grande partie supportés par les malades, d'autre part.

- L'absence ou le retard dans les relations contractuelles entre le système de sécurité sociale et le ministère de la santé pour le financement des établissements de santé publics. Le premier souffre des reflexes de sous-déclaration avec effet négatif sur les ressources et le déficit budgétaire de la sécurité sociale, le second grevant le budget de l'Etat avec des projets d'investissement hospitaliers très coûteux vu l'accroissement de la demande. Les défis financiers sont importants. A 4,3% du PIB en 2002, les dépenses publiques de santé devraient s'accroître considérablement, d'où des contraintes financières dues aux:

a) transitions démographiques diverses(migrations vers les centres urbains, culture médicale, niveau de vie de la population.etc.).

b) Problèmes d'approvisionnement en médicaments et consommables avec des coûts de plus en plus élevés, sans parler de l'épineux problème de maintenance des équipements (tendance à remplacer par du neuf à défaut de maîtrise des technologies nouvelles, nombre élevé de pannes pour les scanners etc.).

c) Augmentation du budget de fonctionnement(salaires des personnels médical et paramédical depuis 2008).

d) Elévation des remboursements des soins prodigués par le secteur privé, surtout suite à la révision des tarifs dès 2007. En contrepartie, peu de ressources dans un système sanitaire où " l'Etat-hospitalier - providence" , prêchant le tout-gratuit, prend tout en charge mais de façon médiocre. En résumé, la faible qualité, et gouvernance, le manque de transparence et d'équité appellent à de multiples réformes comme:

1) L'adoption d'une stratégie sectorielle intégrale (approche consensuelle concertée entre les différents acteurs de la santé);

2) L'amélioration du cadre institutionnel axé sur:

- la coordination interministérielle et la réorganisation de l'administration centrale du ministère de la santé centrées sur la cohérence de la politique de santé et la création d'agences régionales de santé.

- L'octroi d'une plus grande autonomie aux gestionnaires d'hôpitaux et le renforcement de leurs capacités de pilotage et de

gestion(ressources humaines, informaticiens, économistes de la santé, etc.).

-L'adoption du principe de partage des charges de soins avec le secteur privé, le principe de médecin référent et la réforme du système de financement du secteur(relations contractuelles, contrôle des dépenses, lutte contre la sous-déclaration, etc.).

-La réforme de la politique du médicament (adoption du médicament générique, contrôle des ordonnances, systèmes d'information, formation des directeurs d'hôpitaux à la nouvelle réglementation de passation de marchés pour l'approvisionnement en médicaments aux meilleurs prix possibles et repenser l'augmentation de la contribution financière du ménage etc.).

Conclusion.

Au terme de cette revue des projets publics d'investissement à caractère social, il ressort que les recommandations principales pour une amélioration de la qualité et de l'efficacité de cet investissement concerne principalement l'adoption des principes de rationalisation des dépenses publiques dans le cadre plus élargi de l'assainissement des finances publiques.L'adoption de réformes institutionnelles, de nouveaux partenariats concertés, de sanctions et de stimulants, d'une planification rigoureuse, etc sont d'ultimes réponses au gaspillage, au retard d'exécution, aux surcoûts et aux mauvaises performances des projets d'investissement. Il est probable qu'un tel train de mesures, sur la base d'un audit sérieux et d'un contrôle permanent, sera la pierre angulaire de la stratégie post-rente. La volonté politique, l'adoption du calcul économique coût-avantage, la recherche d'autres sources de recettes budgétaires pérennes, hors-hydrocarbures et l'assainissement du climat des affaires, sont autant d'espaces de manœuvre pour assurer de meilleurs projets à fort entrainement de l'économie. En termes de choix responsables, "il n'y a pas de grandes ou de petites économies: il n'y a que des économies"⁽¹¹⁾. A.Bouzidi concluait que malgré d'énormes potentialités financières," notre pays n'a pas encore de projet économique"⁽¹²⁾.

Bibliographie.

- 1-BENISSAD, H: **L'ajustement structurel, l'expérience du Maghreb.** OPU. Alger. 1999. p70.
- 2-CHERIET, A: **Mondialisation de l'économie algérienne: du Big Push à l'ajustement structurel**-Revue des Sciences Humaines- n°31 -Juin 2009-Vol B.p 21.
- 3- commission interministérielle pour l'amélioration de la gestion des finances publiques- Ministère des finances. 2006 .
- 4-BENSOUDA,N: **La stratégie de l'investissement public et l'efficience des marchés publics.** Pressbook .Chambre française de commerce et d'industrie. Casablanca. Maroc 24/03/2011. p 24.
- 5-KEYNES, J.M: **Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie.** Livre 3. petite bibliothèque Payot. Traduction de Jean de Largentaye. Paris. 1977. pp131-132.
- 6-BESSON,E: **Evaluation des grands projets publics, diagnostic et propositions.** Secrétariat d'Etat à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques. La Documentation Française .Nov 2008. p 10.
- 7-N'GUESSAN, M. LANGLOIS, P.BIAOU,L: **L'apport du partenariat public-privé dans le financement des projets en efficacité énergétique.** in les publications de l'IEPF.Quebec 2008. point de repère 12 - p 30.
- 8- Banque Mondiale : **RADP: à la recherche d'un investissement public de qualité, une revue des dépenses publiques,** -Rapport n° 36270- DZ- Vol 1 et 2 - 2007.
- 9- DENIDENI, Y : **La pratique du système budgétaire de l'Etat en Algérie.** OPU. Alger.2002.p367.
- 10- JAY HYUNG KIM: **La qualité des dépenses publiques: défis à relever et solutions à envisager dans la gestion centrée sur les résultats du secteur public coréen.** OCDE p 4
- 11-GAGNON-TREMBLAY, M : **Dépenses publiques, des choix responsables.** Plan d'action pour la réduction et le contrôle des dépenses 2010-2014. Québec 2010.
- 12-BOUZIDI, A : **Economie algérienne: un bilan qui laisse perplexe.** - Le Soir d'Algérie - 29-02-2012.