

Communication : CNES - Stratégies et tactiques de réforme

Professeur Elias Zerhouni.

Tout d'abord je tiens à remercier le CNES et son président Rheda TIR pour m'avoir invité à participer à cette rencontre nationale sur les réformes structurelles à mettre en œuvre pour notre pays. Étant éloigné de la scène nationale depuis longtemps, je ne peux, bien sûr, juger proprement des réalités du terrain, mais étant resté proche de l'Algérie par liens familiaux et amitiés de longue date, je pense que ma contribution, nécessairement modeste, pourrait être plus utile par un partage de mon expérience personnelle, où j'ai eu à réaliser moi-même des réformes structurelles dans mon domaine d'expertise, ainsi qu'en tant que conseiller d'universités, gouvernements, organisations philanthropiques et industries à travers le monde, où j'ai pu voir les approches différentes de beaucoup de pays et d'institutions.

En préparation de la présente communication, j'ai lu avec intérêt le Plan d'action du gouvernement pour la mise en œuvre du programme du Président de la République, ainsi que plusieurs analyses internes et externes sur la situation socio-économique du pays. Ce plan d'action gouvernemental me semble fait d'intentions et de principes louables, appropriés et en ligne directe avec la situation du pays. En lisant ce plan d'action détaillé et touchant tous les domaines, j'ai trouvé de très bonne qualité, je pense qu'il puisse servir de bonne base de départ aux réformes structurelles sur lesquelles le CNES doit travailler efficacement, car ce plan est ambitieux et complexe.

Cependant, ce n'est qu'un premier pas. Entre le « Quoi faire » qui est bien décrit dans ce plan de base et le « Comment faire », il y a une grande fosse à franchir. Entre vision et réalisation sur le terrain, il y a toujours un grand risque d'échec et c'est là que je voudrais d'abord partager mon expérience aujourd'hui.

Comme le disait Ibn Khaldun, la force des hommes est dans leur capacité unique de collaborer et coordonner leurs actions dans un travail de groupe ou chacun joue un rôle selon ses capacités spéciales et qui les alignent tous sur des objectifs communs. Que ce soit pour

CNES - La rencontre nationale sur le plan de relance, pour une économie nouvelle - CIC : 18 - 19 Août 2020

une équipe de football ou tout un pays, les mêmes principes doivent diriger le jeu des réformes mais c'est un exercice difficile à réaliser.

Comme le disait Machiavelli, toute réforme est certaine de créer des oppositions immédiates par ceux qui perçoivent une perte dans leurs intérêts déjà établis, alors que les bénéficiaires ne la supporteront que lorsqu'ils seront convaincus de ses effets bénéfiques pour eux-mêmes. Ce phénomène est bien connu de tous les réformateurs dans l'histoire qui ont tous subi, en leur temps, d'abord des critiques acerbes avant de réussir. Réforme ou refonte systémique est une science aussi bien qu'un art qui se doit d'être géré par des méthodologies explicites.

Il ne faut pas hésiter à s'inspirer des méthodes et réformes d'autres pays et institutions dans le monde, mais ne pas les copier sans adaptation au contexte Algérien. Il faut être conscient aussi qu'il y a rarement des réformes qui s'exécutent exactement comme prévu et donc chaque pays ou institution devra développer sa propre approche en fonction de sa culture, sa situation interne et externe ainsi que ses ressources matérielles, capacités humaines et compétences propres. Il n'y a pas de formule magique !

Donc l'acte premier est de s'accorder sur les méthodes et principes fondamentaux d'action qui guideront toute l'équipe des leaders et acteurs algériens de ces réformes, en une équipe soudée et engagée, sur une période de temps assez longue pour permettre aux progrès d'être mesurés objectivement. Une fois lancées, il faudra éviter les changements de cap rapides des réformes engagées et toute dissonance entre le discours et les actes. Ceci est essentiel pour ne pas perdre la confiance des hommes et des femmes qui seront la base du succès de l'effort gigantesque qui est devant nous.

Gérer correctement les résistances au changement qui ne manqueront pas de se manifester est tout aussi essentiel. C'est pourquoi qu'il faut prendre le temps raisonnable et nécessaire, sans précipitation mais sans retard non plus, pour cartographier, consulter et concerter avec les parties prenantes et les acteurs clés pour définir les méthodes, les objectifs de réforme et

les feuilles de route à exécuter plutôt que se précipiter à imposer unilatéralement des réformes et ensuite changer de cap de manière intempestive, si les résultats tardent à venir.

CNES - La rencontre nationale sur le plan de relance, pour une économie nouvelle - CIC : 18 - 19 Août 2020

Un bon tailleur mesure dix fois et coupe le tissu une fois. Le mauvais tailleur fait l'inverse. La consistance et la persistance de l'effort dans la durée est essentielle. Si un changement est nécessaire, ce qui arrivera sans doute il doit se faire de manière transparente et justifiée. L'incertitude et les non-dits sont les plus grands ennemis des réformes, car ils minent la confiance nécessaire à toute réussite. Quelles sont donc les étapes à suivre et les composants nécessaires à la formulation et l'exécution des réformes recherchées ?

LES ETAPES ESSENTIELLES DE TOUT PROCESSUS DE RÉFORME

1-Définir de manière claire et simple les vecteurs de force transformateurs de la situation vécue.

Un risque important dans tout effort de changement est de tout vouloir faire en même temps. C'est un peu comme les médecins qui donneraient une ordonnance pour corriger tous les symptômes vécus tels que la fièvre ou la douleur, sans faire un diagnostic de la cause principale de la maladie et faire le nécessaire pour traiter la cause.

Par exemple, en 1978, quand Deng Zhao Ping énonça ses principes ambitieux de réforme, il fit le diagnostic que le futur de la Chine dépendait essentiellement de sa croissance économique sans laquelle les tensions sociales exploseraient, sa sécurité s'affaiblirait et la Chine suivrait, dans l'échec, l'URSS dont les problèmes étaient déjà visibles à l'époque. Il ne fit pas de longue liste d'actions à prendre mais prit la décision révolutionnaire pour la Chine de l'époque que toutes les réformes devaient avoir un vecteur de force central : **le renouveau économique du pays avant toute autre considération et que tout devait être subordonné à ce but.** La fin doit justifier les moyens et non l'inverse.

Voilà pour moi, un exemple de clarté stratégique remarquable. En une vision simple, Il captura la notion que dorénavant l'idéologie devait être au service de la réussite économique

et non l'inverse ! Cette vision devint le moteur de toutes les réformes et plans de développement successifs et la priorité de toutes les institutions et dirigeants du pays, y compris la décision extraordinaire et douloureuse à mon avis, de limiter les naissances à un enfant par famille, pour contrôler la croissance démographique qui rendait le décollage économique plus difficile, une politique controversée qui maintenant a créé un vieillissement démographique rapide en Chine, en ouvrant l'économie chinoise à des méthodes nouvelles et contraires à la tradition établie, et cherchant à

CNES - La rencontre nationale sur le plan de relance, pour une économie nouvelle - CIC : 18 - 19 Août 2020

importer technologies et investissements étrangers directs ainsi que le savoir savoir-faire technologique, pour préparer une nouvelle génération d'étudiants mieux formés aux besoins d'une économie nouvelle et ainsi devenir partie prenante du commerce et de la science et technologie mondiales. Il fit face à une opposition intense par ceux qui voyait un grand risque dans cette nouvelle stratégie. Intelligemment, il s'attacha à construire un consensus de toutes les forces en présence dans son parti, en acceptant, par exemple, de procéder par étapes progressives avec des expériences pilotes spécifiques, telle que la décentralisation progressive de beaucoup de décisions économiques, privatisation de l'agriculture et libéralisation de l'entrepreneuriat privé et l'ouverture à l'investissement direct étranger restreint à quelques zones économiques

spéciales au début, pour pouvoir convaincre ceux qui s'opposaient à ces réformes, par peur bien justifiée à l'époque, de déstabiliser le pays et son économie étatique existante.

Avec le succès et les ajustements du parcours nécessaires, ces expériences pilotes furent adoptées à plus grande échelle en réformes nationales et l'économie chinoise se transforma progressivement d'une base agricole et d'exploitation des matières premières à la force technologique et industrielle, pour se hisser comme la deuxième économie mondiale que vous connaissez, en 40 ans. Je donne cet exemple, non pas pour suggérer que l'Algérie doit suivre cette approche, mais pour clarifier, en l'illustrant, le besoin de définir les **vecteurs de réforme centraux** auxquels tous les changements nécessaires doivent se subordonner pour réussir.

J'ai aussi appris cette leçon par une expérience personnelle à mon université où on m'avait demandé de présenter un plan stratégique en tant que vice-doyen exécutif. J'avais produit

avec l'aide d'un grand cabinet de consultants et à grand coût, un plan de 200 pages que j'ai présenté au conseil d'administration. Un grand entrepreneur américain qui était le président de ce conseil me convoqua et me dit tout simplement que je devais jeter ce plan à la poubelle et revenir vers lui avec une recommandation qui devait se tenir sur une page. Il me dit qu'une stratégie de changement n'était pas au point tant qu'elle ne pouvait s'énoncer sur moins d'une page et non pas 200 ! Après avoir essuyé cet échec, je repris avec mon équipe et sans les consultants tout le travail et nous avons distillé le plan en trois objectifs essentiels, qui avait le potentiel de pouvoir réformer profondément l'institution et sa culture. Cet effort qui a réussi, m'a fait remarquer à l'échelle nationale comme réformateur efficace, car il a été repris par d'autres universités. Je fus élu assez jeune à l'académie de médecine, ce qui m'a valu

CNES - La rencontre nationale sur le plan de relance, pour une économie nouvelle - CIC : 18 - 19 Août 2020
ensuite d'être choisi pour diriger et réformer les instituts de la sante américaine. C'était une leçon que je continue d'appliquer jusqu'à ce jour.

Simplement dit, il faut choisir et définir en premier et le plus simplement possible **les objectifs directeurs au potentiel transformateur** des réformes à envisager. Un plan sans épine dorsale stratégique amène à vouloir tout faire, alors que les ressources disponibles sont toujours limitées. Même avec un budget de 30 milliards de dollars que je dirigeais au NIH à l'époque, il n'y avait jamais assez de ressources pour satisfaire tous les besoins en même temps. Il faut toujours faire des choix en fonction de ses ressources matérielles et humaines, pour éviter le saupoudrage sur tous les programmes demandeurs ce qui amène le plus souvent à l'échec, car cette dilution ne fera qu'aucun des programmes n'aura suffisamment de ressources et de concentration de compétences pour réussir.

Former un consensus transparent et raisonner sur les priorités et la marche à suivre, du haut vers le bas mais aussi du bas vers le haut, sans distorsions ou dissonance entre les discours et les actes, est le premier pas essentiel à la réussite de toute réforme de grande envergure comme celle envisagée dans le plan d'action du gouvernement.

Quelles doivent être les priorités absolument critiques et primordiales pour que l'Algérie devienne un pays dont la stabilité, la sécurité et la situation socio-économique soit fortes et enviables ? Ces objectifs doivent ensuite donner lieu à toute une série d'objectifs secondaires

nécessaires au succès des objectifs stratégiques. C'est un travail difficile que je conseille au CNES de faire en toute première étape.

2. Développer la capacité de mesurer quantitativement tous les indicateurs nécessaires au suivi et à la gestion dynamique des réformes.

Un adage classique est « on ne peut pas gérer ce que l'on ne peut pas mesurer »

L'évolution des réformes et leur pilotage adaptif demande que des indicateurs de performance soient directement pertinents aux objectifs à atteindre et que chaque élément de réforme soit définis et mesurable dans la durée, pour évaluer les progrès ou l'absence de progrès et permettre les ajustements nécessaires.

CNES - La rencontre nationale sur le plan de relance, pour une économie nouvelle - CIC : 18 - 19 Août 2020

Par exemple, dans un de mes projets un critère choisi avait été la pose de la première pierre des hôpitaux ou laboratoire de recherche. Un critère raisonnable, car il devrait indiquer que toutes les conditions avaient été remplies pour commencer le projet. Je me suis rendu compte assez vite qu'entre la pose d'une première pierre et la finition du

projet il y avait souvent des obstacles inattendus. En conséquence, nous avons changé ce critère de performance, en refusant de compter le début de chantier mais seulement l'inauguration après réception finale du projet. Depuis je refuse d'accepter les invitations pour les premières pierres mais seulement pour les dernières !

Bien sûr, la collecte des données essentielles doit être gérée en utilisant les outils les plus modernes de gestion et d'analyse de données, et donc reposer sur des outils informatiques intégrés dont la fidélité et la rapidité sont à mettre en place, s'ils n'existent pas déjà. L'intégrité de ces données est essentielle à tout effort de réforme. Le CNES doit donc quantifier pour chaque élément de réforme ses indicateurs quantitatifs clés de performance en accord avec les opérateurs responsables.

3. Allocation des ressources et assignement des rôles et responsabilités

Après avoir défini les objectifs mesurables et quantitatifs des réformes principales et toutes les réformes secondaires et facilitatrices qui doivent se réaliser en parallèle, pour achever les intentions stratégiques choisies, la troisième étape de travail est de définir les ressources matérielles et humaines nécessaires à leur succès, ainsi que l'assignation claire des responsabilités pour chaque composant des réformes. C'est à cette étape que la priorisation mentionnée ci-dessus, doit être faite en fonction des ressources disponibles. Des choix difficiles seront à faire car les ressources pour tout plan ambitieux ne sont jamais suffisantes. Une liste ordonnée en ordre d'importance des réformes. Pour chaque réforme il y aura aussi une liste associée de toutes les activités annexes pertinentes qui doivent être réalisées pour que la réforme réussisse. Par exemple quels seront les changements juridiques, législatifs, formation humaine nécessaire, gestion financière différente, en un paquet intégré (reform work package) et coordonné, sans lequel la réforme centrale ne peut se réaliser.

On ne peut pas préparer un repas si tous les ingrédients du repas n'arrivent pas en même temps !

La quantification et l'exécution dans le temps des ressources nécessaires associées doit être construite. Une appréciation du niveau des budgets nécessaires sur plusieurs années et leur probabilité de réalisation faites par des experts dans le domaine concerné, pour chaque paquet de réformes interdépendantes doit être faite.

En parallèle, les scénarios de ressources financières totales potentiellement disponibles sur plusieurs années (long range Financial forecast) doivent être calculés par les experts financiers. Les responsables doivent ensuite revoir la liste soumise et choisir les paquets de réformes abordables et dont la priorité est considérée critique pour le pays, et ne pas financer celles que les moyens ne permettent pas de lancer, pour éviter le risque de dilution des efforts qui souvent amène à l'échec de toutes les réformes, par bonne intention de satisfaire tout le monde, mais c'est un mauvais calcul, à mon avis.

Si les réformes que l'on ne peut pas supporter dans la projection financière sont vraiment critiques à réaliser il faudra essayer de trouver une stratégie financière plus adaptée aux besoins essentiels sur un horizon plus long, tels que les financements échelonnés ou les investissements privés ou étrangers directs si besoin. Souvent les responsables cèdent à la tentation de réduire les budgets nécessaires à une réforme pour en financer une autre pour des raisons politiques. Les deux réformes seront donc sous financées ce qui réduira la probabilité de succès des deux.

Un scénario malheureusement fréquent à travers le monde y compris antérieurement en Algérie.

Il faudra s'attendre souvent à des retards d'exécution, des échecs dus au fait que toutes les réformes sont en général interdépendantes. La force de toute chaîne d'activités est conditionnée par le maillon le plus faible de la chaîne. Un corps de réformes n'est pas seulement fait de listes d'actions mais doit être considéré comme un corps vivant qui s'adapte continuellement aux réalités du terrain. Il faut donc que tous les acteurs ayant un rôle dans la réalisation, soient intégrés dans la réflexion initiale et s'engagent expressément à travailler en esprit d'équipe, sur la base de données et d'objectifs quantitatifs prédéfinis et suivis rigoureusement. Patience, gestion dynamique et compréhension mais nécessairement avec rigueur et résilience, car il est rare que toute feuille de route s'exécute sans difficultés de parcours. Il y

CNES - La rencontre nationale sur le plan de relance, pour une économie nouvelle - CIC : 18 - 19 Août 2020
aura aussi des réussites extraordinaires qu'il faudra savoir exploiter quitte à rediriger de nouvelles ressources vers le secteur dont la performance s'aligne sur les objectifs principaux de réforme.

4. Etablir un système de suivi et coordination de toutes les réformes

Un aspect essentiel de tout effort de réforme est le besoin d'avoir un système de coordination fonctionnelle et temporelle clairement établi et responsable. En effet, comme décrit ci-dessus, il n'y a pas de réforme qui ne demande pas que plusieurs sous-réformes et ajustements dans plusieurs secteurs, soient exécutés à temps et en parallèle y compris la formation des ressources humaines et compétences nécessaires. C'est un peu comme le rôle du chef

d'orchestre qui, ne joue d'aucun instrument mais qui rend harmonieux la symphonie de tous les instruments et leur coordination, ou le rôle du régulateur de Traffic aérien et tour de contrôle.

Ce qui est sûr c'est qu'il faut éviter que le suivi et la coordination des réformes soient faits par plusieurs organes mais par un seul. Comme dit le proverbe Algérien bien connu « Kadrat achra ma tibch » « la marmite faite par dix cuisiniers ne cuira pas ». Un aspect critique que je recommande est de bien séparer les affaires courantes des efforts spécifiques de réforme pour éviter que l'urgent et le court terme, fassent perdre l'élan des réformes à long terme, ou à l'inverse, que les dirigeants principaux s'occupent exclusivement des réformes et négligent les affaires courantes. Soit, le dirigeant principal décide de piloter principalement les réformes et nomme une personne chargée de la continuité des services courants, soit l'inverse.

Typiquement, une cellule de veille et de suivi est dédiée pour suivre, coordonner, et imposer un calendrier d'exécution et pour éviter que la chaîne des réformes tombe en panne, à cause de la non-réalisation d'un maillon essentiel. Un système de collecte et l'établissement d'un tableau de bord (Dashboard) de tous les indicateurs de performance clés doit être établie à un niveau approprié et suffisamment supporté par les dirigeants nationaux (Premier Ministère ou Présidence) pour être respecté et écouté.

Dans tous les départements ou institutions publiques ou privées, il faudra aussi nommer un responsable central aux réformes, qui sera le point de contact unique pour la cellule de veille centrale, tout comme il y a dans un orchestre un premier violon pour la section des violons. Cette cellule centrale de suivi et

CNES - La rencontre nationale sur le plan de relance, pour une économie nouvelle - CIC : 18 - 19 Août 2020

coordination doit rapporter et suivre le déroulement des réformes à intervalles fréquents et réguliers et doit aussi réunir à intervalles réguliers, tous les dirigeants nationaux, régionaux et locaux des réformes spécifiques, pour partager l'évolution des réformes, comprendre les blocages et mettre en place les ajustements nécessaires. Cette cellule doit maintenir une liste de tous les objectifs et priorités approuvées et leur calendrier de réalisation en temps réel. Elle doit donc aussi s'accompagner d'un effort de classification, priorisation et quantification des objectifs, pour ensuite aligner les ressources

humaines et matérielles appropriées, dans un cadre de règles transparentes qui ne peuvent pas changer sans raisons valables, afin d'éviter le désengagement des forces vitales de tout le pays dans cet effort. Les réformes sont autant un effort moral que matériel qui doit mobiliser et non démobiliser.

La consistance entre principes énoncés et actions menées est la pierre angulaire de la confiance nécessaire entre tous les acteurs clés du succès, pour que réussisse ce travail d'équipe et de longue haleine. La cellule de coordination ne doit surtout pas être vue ou fonctionner comme un « gendarme des réformes », mais comme un support qui peut fournir des consultations et expertises, aider les secteurs défaillants à surmonter leurs difficultés, coordonner de actions trans-sectorielles, identifier les failles de compétences à combler. La cellule de veille est une amie et non une ennemie. Elle doit encourager la prise d'initiatives courageuses et justifier toute adaptation nécessaire de manière transparente et disciplinée.

Conclusions

J'espère que cette philosophie d'approche des réformes puisse vous être utile et aider à vos réflexions et votre responsabilité de conseil national.

En un mot donc, la question qui s'impose est : quelle sera la discipline réformatrice à adopter ? Sur quels objectifs essentiels et alignement des énergies du pays doit-on se pencher d'abord ?

Étape 1- Choisir les éléments et vecteurs de force de changement sur lesquels tous les efforts nationaux doivent s'aligner. A titre d'exemple on peut imaginer quelques thèmes « Achever un taux de Croissance du PIB de X % par an suffisante pour survenir aux besoins de la croissance démographique et pour combler les retards économiques accumulés en X années » ou « Création de X millions d'emplois productifs avant 2030 » « Réduire la dépendance du pays sur les hydrocarbures de X% à

CNES - La rencontre nationale sur le plan de relance, pour une économie nouvelle - CIC : 18 - 19 Août 2020
Z% en 2030 » Pas plus de 3-4 objectifs nationaux précis en valeur et temps de réalisation devraient être choisis.

Étape 2- Définir, secteur par secteur, les bases de données de départ et développer la capacité de mesurer les changements de manière rigoureuse. Par exemple comment mesurer la productivité d'un emploi ? Comment distribuer et mesurer la croissance voulue du PIB par secteur d'activité ? Quelle courbe de croissance par année ? Quel est la part du secteur privé ou des exportations ?

Étape 3- Définir les rôles et responsabilités ainsi que les moyens nécessaires directs et indirects à la réussite au niveau national, régional et local avec mesures de performances attendues. Établir une stratégie financière adaptée aux besoins de réformes structurelles.

Étape 4- Établir un réseau de responsables nationaux, régionaux et locaux des réformes et de leur coordination, rattachés à un organe central de veille et suivi, pour gérer dynamiquement toutes les réformes et aider à surmonter les difficultés auxquelles il faudra s'attendre, en un travail d'équipes engagées.