

LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION EN ALGÉRIE

Essaïd TAÏB*

Dès le lendemain de l'indépendance, l'administration a occupé, d'un point de vue politique, une place centrale dans le projet social algérien, et d'un point de vue opérationnel, une position stratégique en tant qu'appareil organisé avec des fonctionnaires et une réglementation prêts à la faire fonctionner. Par la suite, son rôle est allé se renforçant du fait des réformes socialistes qui lui ont donné plus de pouvoirs, ont centralisé son action, consolidé ses structures, multiplié ses organes. Tout cela dans une perspective de fonctionnarisation du social, de publicisation des activités par un usage intensif des techniques du droit administratif.

Aussi ne faut-il pas considérer l'administration comme un simple organe d'exécution d'une volonté politique mais bien plus comme partie prenante du pouvoir et forme d'exercice de ce même pouvoir. Ce qui est, somme toute, banal dans les régimes à parti unique du Tiers-Monde. Dans ce contexte, il est évident que l'on s'achemine vers des modes de normalisation et de régulation de la société fondés quasi-exclusivement sur des normes bureaucratiques. Mais ceci ne gênait nullement les différents régimes qui se sont succédé depuis l'indépendance dans la mesure où la rente pétrolière, conjuguée à un encadrement étroit de la société, permettait à la fois de satisfaire les besoins fondamentaux du citoyen et de garantir la paix sociale. Dans ces conditions, l'efficacité de l'administration ne constituait nullement une préoccupation majeure des pouvoirs publics, mises à part des tentatives, d'ailleurs vaines, pour chercher à améliorer les relations entre l'administration et l'administré, dans le souci de donner une meilleure image du pouvoir plutôt que de rechercher une quelconque performance du service public.

La crise pétrolière qui a débuté en 1986 est venue montrer brutalement des limites du système, violemment traduites par les événements d'octobre 1988. L'effondrement du bloc socialiste a accéléré la nécessité de s'orienter vers un projet de société libéral, reposant sur l'économie de marché et le pluralisme politique. Des réformes ont été engagées dans ce sens. Mais si les changements politiques et économiques se sont traduits par des résultats visibles, par contre l'administration est demeurée immuable, insensible aux mutations sociales. Elle a conduit bien des réformes, notamment depuis 1989, date de promulgation de l'actuelle constitution, mais elles sont soit insuffisantes, soit parcellaires, et le résultat est insatisfaisant. Parce que mal conduites, elles renforcent para-

(*) Professeur à l'ENA d'Alger.

doxalement ce qu'elles sont censées combattre : la bureaucratie. L'administration apparaît ainsi comme le dernier rempart d'un système étatiste qui résiste fort bien depuis maintenant près d'une dizaine d'années aux mutations sociales.

Des réformes insuffisantes

Durant la « période socialiste » de 1962 à 1989, et particulièrement pendant les deux premières décennies, l'administration algérienne a connu plusieurs changements qui avaient pour objectif de l'adapter à la construction d'un État socialiste. On ne peut pas à proprement parler d'une modernisation dans le sens où il faut bâtir une administration efficace et performante (1), mais de réformes de structures visant à mettre à la disposition du pouvoir politique un puissant appareil de gestion et de contrôle de la société. Nous ne reviendrons pas sur cette période, sauf en cas de besoin (2).

Pour la décennie quatre-vingts, les réformes marquent un tournant. Il s'agit de faciliter la vie au citoyen en raison de l'ampleur prise par la bureaucratie, qui grève la crédibilité des pouvoirs publics (Mentri, 1988 ; Boussoumah, 1992 ; Taïb, 1992a). Il est question d'améliorer la nature du système administratif plutôt que de le réformer en profondeur.

La seconde période démarre à la suite des réformes économiques de 1988 et de la Constitution de 1989, repères juridiques de l'engagement officiel du pays dans une voie libérale. Dans ce nouveau contexte, le rôle et la place de l'administration sont vus de façon radicalement différente, avec le passage d'un État entrepreneur à un État régulateur. C'est une période qui voit l'émergence d'un nouveau discours sur la modernisation de l'administration. Face à l'incompressibilité de la demande sociale, à la raréfaction des ressources financières, mais aussi aux injonctions du FMI, celle-ci est tenue de rechercher une gestion optimale et efficace, d'obéir à une rationalité managériale (3). Pour reprendre des slogans à la mode, cette modernisation emprunte deux directions : le « moins d'État », le « mieux d'État » (4).

Le « moins d'État »

En raison de la faillite de l'économie dirigée algérienne, la nécessité d'aller vers l'économie de marché fait l'objet d'un consensus à peu près général (5). Dans la tradition du néo-libéralisme, le moins d'État signifie le

(1) CHEVALLIER (J.), Le discours de la qualité administrative, *Revue française d'administration publique* (RFAP) (46), 1988, p. 287-309.

(2) Les ouvrages généraux qui donnent une vision plus ou moins complète de l'ensemble de ces réformes sont les suivants : BENSALAH, 1979 ; BOUSSOUmah, 1992 ; MAHIOU, 1979 ; REMILI, 1967 ; SBIIH, 1973 ; TAÏB, 1985 ; LECA & VATIN, 1975 ; AOUABDI, 1989 ; VLACHOS, 1973 ; BORELLA, 1970.

(3) CHEVALLIER (J.) et LOSCHAK (D.), Rationalité juridique et rationalité managériale, *RFAP* (24), 1982, p. 679-720.

(4) Nous ne faisons pas de distinction entre l'État, en fait le pouvoir exécutif et l'administration.

(5) Sauf de la part de l'UGTA, ex-syndicat unique, de l'Union nationale des entrepreneurs publics (UNEP) et de certains partis.

retrait quasi-total de l'État de la sphère économique (6). Et c'est dans ce secteur que les changements ont été les plus vastes (Benachenhou, 1995). Mais cela ne veut pas dire pour autant que l'État s'est totalement désengagé de la sphère économique et qu'il laisse une entière liberté d'action aux acteurs économiques.

L'autonomisation des entreprises publiques

Durant la période socialiste, les entreprises publiques étaient totalement asservies à l'État (Autin, 1976 ; Bouzidi, 1985 ; Boussoumah, 1980). A côté de l'administration, elles constituaient le moyen d'action privilégié de l'État.

Avec les réformes économiques introduites en 1988, elles sont les premières à connaître des changements notables (7). Si le capital de l'entreprise demeure propriété de l'État (Rahmani, 1991) la gestion est par contre soumise aux règles du droit commercial (Brahimi, 1989 ; Boussoumah, 1989 ; Zouaimia, 1989). Cependant, le contrôle de l'État demeure encore très important par l'intermédiaire des fonds de participation, qui jouent le double rôle d'actionnaire et d'agent fiduciaire (Taïb, 1990a), mais aussi par le biais du conseil d'administration de l'entreprise (Taïb, 1989c). La dissolution des fonds de participation et leur remplacement par des holdings d'État ne règlent pas le problème de fond qui est celui de la liberté d'action des entreprises publiques.

La faillite structurelle de ces entreprises à cause d'une gestion bureaucratique, de l'interventionnisme de l'État et d'un contexte économique défavorable rendent l'appareil de production gravement inefficace, malgré un coûteux assainissement financé par le Trésor public. Devant la dégradation de la situation, l'État s'est résolu à remettre en cause le principe de la propriété publique et il a engagé un processus de privatisation des entreprises publiques (8). Mais les résultats ne sont pas encourageants en raison, entre autres, du verrouillage et de la lourdeur des procédures de privatisation. A peine une dizaine de petites entreprises publiques locales ont trouvé acquéreur. Plus fondamentalement, l'un des axes majeurs des réformes, l'autonomie de l'entreprise publique, n'a pas abouti en raison de la tendance de l'État à vouloir s'assurer un contrôle sur elle.

La démonopolisation

L'économie étatiste et dirigée qui a prévalu jusque-là s'est distinguée par l'octroi de monopoles de production ou de distribution à des entreprises publiques nationales ou régionales. Seule une part résiduelle est laissée au secteur privé (Benachenhou, 1995).

La démonopolisation a touché divers secteurs d'activité économique ou sociale qui ont été ouverts à l'initiative privée : commerce extérieur, investissements, santé par l'ouverture de cliniques privées, transports terrestres, assu-

(6) PASCALON (P), Le libéralisme signifie-t-il moins d'État, *Problèmes économiques* (2073), 1988, p. 1117 ; THOENIG (J.C.), La modernisation de la fonction publique dans les États membres de la communauté européenne, *Politiques et Management Public* (2), 1988, p. 69-79.

(7) Six lois ont été publiées au *Journal Officiel*, 1988 (2). Voir aussi le numéro spécial de la *Revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques (RASJEP)*, (1) 1989.

(8) Ordonnance n° 95-22 du 26 août 1995, *JO* n° 55, ainsi que les *JO* n° 18 et 23 de 1996.

rances, presse écrite, formation professionnelle... Il reste encore des secteurs qui demeurent soumis au monopole public, comme l'enseignement scolaire. Mais vu la situation déplorable où se trouve ce secteur, des écoles privées ont été ouvertes en toute illégalité, avec la tolérance de l'administration.

L'emploi du vocable *démonopolisation* se justifie par le fait qu'on ne peut pas encore parler de marché concurrentiel, même si le dispositif juridique est mis en place par la promulgation de l'ordonnance 95.06 relative à la concurrence (*JO* n° 9). Le marché n'est pas encore une réalité pratique, et l'État dresse des barrières administratives, fiscales ou douanières pour protéger les entreprises publiques. Un exemple qui a défrayé la chronique, même s'il est sensible politiquement, est celui de la presse privée, qui reste tributaire du monopole étatique de l'impression. Une curieuse doctrine de l'État se développe, qui est celle du « marché étatique ».

La déréglementation

C'est un passage obligé pour des réformes économiques à caractère libéral (9). Le droit administratif est la marque incontestable d'un encadrement autoritaire du socio-économique par l'État. Il a atteint son point culminant durant les années soixante-dix où tout était réglementé par la « main visible » de l'État, au point où les entreprises étaient « administrativisées », les travailleurs du secteur économique et les militants du parti unique étant fonctionnarisés (Taïb, 1985).

Aujourd'hui la régulation administrative par le droit connaît un reflux, et le droit libéral a pris une revanche sur l'ordonnance de 1975 qui abroge le droit colonial (Mahiou, 1982). De nombreuses activités sont désormais régies par les règles du droit privé : statut des entreprises publiques (Boussoumah, 1989), abrogation du statut général du travailleur au profit du droit social. Même si on assiste à un retour en force du droit privé, il faut souligner que cette production est d'origine étatique. Le processus de déréglementation ne se limite pas à cette forme de juridicisation. Il est fait appel aussi à des techniques juridiques plus consensuelles et plus flexibles comme le contrat (10) : les conventions collectives sont réhabilitées, l'État signe des contrats de performances avec les entreprises publiques, la concession se développe (11), les taux de change sont fixés par accord entre les banques, etc.

Mais la déréglementation qui vise à assurer simplicité, souplesse et rapidité, s'accompagne d'un processus inverse de *re-réglementation* (12). L'arsenal des mesures prises dans le cadre du « moins d'État » est impressionnant, mais l'État demeure très fortement présent par le biais des traditionnels instruments de régulation économique : fiscalité, taxes douanières, loyer des crédits, politiques d'incitation, etc. D'autre part et surtout, toutes les activités qui ont échappé peu ou prou à son emprise directe font l'objet d'un encadrement

(9) CHEVALLIER (J.), Les enjeux de la déréglementation, *Revue du droit public* (2), 1987, p. 281-319.

(10) CARBONNIER (J.), *Flexible droit*, Paris, LGDJ, 1971, 2^e édition.

(11) RAJAI (B.), La concession de service public en droit algérien, Alger, *Idara* (1), 1994, p. 7-37.

(12) CHEVALLIER (J.), *op. cit.*

étroit par l'entremise de son pouvoir législatif ou réglementaire pour imposer des procédures administratives ou des normes techniques. En somme, la déréglementation ne signifie pas nécessairement passage à une régulation par la « main invisible » du marché ou à l'autonomisation des acteurs sociaux.

Certes, il existe des difficultés techniques de transition vers l'économie de marché (puisque le « moins d'État », dans le cas de l'Algérie, se situe principalement à ce niveau), mais d'autres obstacles viennent des tenants de l'économie dirigiste (13), qui ne veulent pas céder du pouvoir multiforme, ou des rentes de situation (14) que leur confèrent l'État et ses prolongements administratifs. Les rapports de force antagoniques au sein du pouvoir sur le contenu et la vitesse à imprimer aux réformes suscitent des tergiversations qui sont aggravées par la faiblesse du secteur privé, dépourvu de surcroît d'une mentalité entrepreneuriale.

Si le bilan des réformes depuis 1988, montre un nombre appréciable de textes pris, elles n'en finissent pas de traîner, alors que le contexte impose une rapide relance économique. A cet égard, le résultat de la modernisation de l'administration par le « moins d'État » n'est pas convaincant, d'autant que l'État ne dispose pas des moyens d'appliquer cette panoplie de textes, dont certains sont caduques (15). Le rôle joué par l'administration ne s'en trouve pas amélioré, comme nous allons le voir à présent.

Le « mieux d'État »

La réforme de l'administration est normalement un processus permanent pour améliorer le fonctionnement du service public et l'adapter aux réalités quotidiennes ou aux grands défis de l'évolution sociale (16). L'Algérie n'échappe pas à ce phénomène, mais les actions entreprises demeurent parcellaires, conjoncturelles, sans prise réelle sur la dégradation bureaucratique (Mentri, 1988 ; Bousoumah, 1992). La problématique de la modernisation de l'administration est une réalité du discours depuis ces dernières années. Néanmoins, le bilan est plus que mitigé. Le « mieux d'État » suppose une efficacité accrue de l'administration, ce qui est loin d'être le cas comme nous allons le voir à travers quelques exemples.

La démocratisation de l'administration

Elle peut être perçue comme un facteur de motivation du fonctionnaire et de satisfaction de l'usager. Plus fondamentalement, la démocratisation politique, bien que sujette à des critiques (Rouzeik, 1993), n'est pas sans avoir des retombées sur l'administration.

(13) Le gouvernement de Belaid Abdesselam (juillet 92-septembre 93) est un exemple de volonté de retour à ce dirigisme.

(14) Le rééchelonnement de la dette est une manne inespérée pour contrôler l'accès aux devises. L'import-export est devenu aujourd'hui un secteur très « juteux ».

(15) Ainsi la création du marché boursier est en instance depuis plusieurs années.

(16) BRAIBANT (G.), L'administration publique et le changement, in Association marocaine de sciences administratives, *L'administration publique et le changement*, Casablanca, éd. Afrique-Orient, 1989, p. 22-25.

Le changement le plus notable à retenir est la reconnaissance du pluralisme syndical et l'exercice du droit de grève. Seulement, l'ex-syndicat unique, l'Union générale des travailleurs algériens (UGTA), continue de bénéficier des faveurs du pouvoir (17) à tel point qu'il s'est instauré un mono-syndicalisme de fait. En échange, l'UGTA veille à la stabilité sociale, bien que le monde du travail connaisse une situation très difficile en raison des effets ravageurs (18) de la politique monétaire ; elle est le seul syndicat invité aux réunions tripartites et même aux dialogues politiques, elle a mené campagne pour le candidat du pouvoir lors des élections présidentielles de 1995.

Les élections locales de juin 1990 constituaient la première expérience d'alternance politique depuis 1962. Les partis d'opposition ont raflé la majorité des assemblées locales. Les nouveaux élus ont fait preuve de plus de dynamisme que les anciens apparatchiks, véritables baronnies locales. Les assemblées locales ont été dissoutes lors de l'instauration de l'état d'urgence en février 1992. Mais le renouvellement du personnel politique a secoué quelque peu les habitudes administratives et a permis de contester la suprématie du wali (préfet) au niveau local (19).

La démocratisation politique a conduit à l'explosion du champ associatif par le passage du régime de l'agrément (Mialle, 1973 ; Dakar, 1982) à celui de la déclaration (loi 90-31, *JO*, p. 1433). L'administration s'est ouverte davantage sur la société civile par le biais des organismes consultatifs ou en collaborant avec les associations. Comme la mutualité héritée du parti unique est encore prégnante, le pouvoir s'est employé à instrumentaliser les associations pour créer un courant de forces sociales qui soutiendrait ses options à l'image de ce que faisaient les *organisations de masse* sous l'ancien régime (20), ou encore pour se constituer des relais électoraux. Sans quoi les associations, et notamment les plus importantes d'entre elles, risquent de ne pouvoir bénéficier de subsides. Ce sont parfois elles qui font de l'entrisme (21).

Même si l'administration demeure une forteresse, l'impact de la démocratisation amène celle-ci à reconsiderer quelque peu sa position dans la société et à ne plus se poser en acteur unique, incontesté et incontestable. A l'intérieur de l'administration, la menace de la grève, même si elle est coûteuse financièrement et politiquement, amène à ne plus considérer les fonctionnaires comme une masse d'exécutants dociles.

(17) Elle n'a pas été soumise aux conditions de création d'un syndicat fixées par la loi 90-14. Elle perçoit des subventions. Elle détient des moyens matériels considérables et des locaux répartis sur l'ensemble du territoire national.

(18) Blocage des salaires, libéralisation des prix, compression des effectifs, dissolution d'entreprises...

(19) Il n'est que de relire, dans la presse de l'époque, les relations de conflits entre la commune et sa tutelle.

(20) A cet effet, comme pour l'UGTA, elles sont invitées à participer aux dialogues politiques.

(21) Bon nombre d'entre elles sont représentées au Conseil national de transition, sorte d'assemblée nationale transitoire dont les membres sont nommés et qui bénéficient des avantages attachés à la qualité de député.

L'organisation de l'administration

Ce point est crucial dans toute réforme de l'administration. En filigrane, ce qui est en jeu, c'est l'organisation d'un pouvoir fondé sur la centralisation de la décision et le contrôle de la société, faisant ainsi de l'appareil administratif un des piliers les plus importants du régime politique, à côté de l'armée. Dans le cas de l'Algérie, on ne peut parler que de retouches qui ne menacent pas la logique profonde du système.

– L'organisation gouvernementale

Huit chefs de gouvernement se sont succédé depuis 1988 ! Il est vrai que cette question dépasse celle de la réforme administrative. Mais les fréquents changements de rattachement des missions de l'administration à tel ou tel ministère (22) ainsi que la suppression de certaines d'entre elles (23) déstabilisent l'action des pouvoirs publics, *a fortiori* quand ils s'accompagnent d'une valse des cadres, ce qui est le plus souvent le cas.

En temps de crise, le gouvernement devrait donner l'exemple en réduisant les dépenses et en rationalisant son action. Or, on ne compte pas moins de trente ministères en moyenne par gouvernement, non compris les secrétariats d'État et les ministres délégués. Certains départements ministériels sont de méga-ministères quasiment ingérables (24).

Par ailleurs, l'administration centrale n'a cessé de régenter la société par une gestion tatillonne et omniprésente. Les réformes impliquent de se départir d'un interventionnisme sourcilleux au profit des missions de prospective, de stratégie, d'étude et d'information, en plus des traditionnelles fonctions de réglementation et de contrôle de légalité. Mal préparée à ces changements, l'administration centrale prend imparfaitement en charge, parfois pas du tout, les missions de conception sur lesquelles elle devrait normalement axer son effort, et qui préparent l'action gouvernementale (Bousbia, 1989).

– L'administration ministérielle

Elle a connu une réorganisation par le biais du décret exécutif 90.188 (*JO* n° 26). Ce texte contredit le discours sur la modernisation de l'administration. En effet, on assiste à un alourdissement de l'administration ministérielle par l'adjonction d'un palier supplémentaire qui fait passer le nombre d'étages hiérarchiques de cinq à six par rapport au texte précédent (décret 85-119, *JO* n° 22). Au moment où les structures de l'administration centrale devraient être moins nombreuses et plus légères, c'est le contraire (25) qui se produit car le nombre des structures horizontales n'est pas standardisé et tout dépend du poids ou des capacités de négociation du ministre (26).

(22) Depuis plus de vingt ans, l'Environnement, par exemple, ne cesse d'être ballotté d'un ministère à un autre.

(23) Le gouvernement de Mouloud Hamrouche a supprimé les départements des Anciens moudjahidin, de la Culture et de l'Information, du Tourisme; celui de Redha Malek ceux de la Solidarité, de la Culture, de la Communication. Ils ont été rétablis.

(24) Sous le gouvernement de Belaïd Abdesselam, lui-même ministre de l'Economie, le ministère de l'Economie est flanqué de cinq ministres délégués !

(25) Chaque directeur général ou central est flanqué de directeurs d'études, les directeurs de chefs d'étude. Il faut compter une moyenne de dix directions par ministère (Taïb, 1994).

(26) Par exemple, à un moment donné, le ministère des Affaires étrangères comportait jusqu'à 64 sous-directions.

L'alourdissement des organigrammes génère des coûts supplémentaires en personnel, locaux et équipement, allonge et ralentit les circuits de communication, favorise la rétention ou la dénaturation de l'information, augmente les pertes de temps, multiplie les écrans entre le ministre et son administration, et en fin de compte accroît l'inefficacité administrative. Au moment où les missions de l'administration centrale sont réduites, notamment en direction de l'économique, on assiste à une prolifération de ses structures. Par ailleurs, les organigrammes sont mal élaborés : mauvaise définition des tâches, incohérences dans le découpage des fonctions, confusion dans les relations verticales et horizontales. Il en résulte fatallement des chevauchements de compétences et des conflits de pouvoirs.

Le cabinet, malgré les missions qui lui ont été confiées, ne joue pas son rôle de laboratoire d'idées et de lieu de proposition, voire d'innovation (Taïb, 1990c). Il est doublement dévalorisé : d'une part, les membres du cabinet sont nommés par arrêté du ministre alors que les directeurs centraux le sont par décret. Plus grave encore, parfois le cabinet est utilisé comme instrument de contrôle des directions, s'il ne se substitue pas à elles, ce qui ne manque pas de créer une ambiance lourde ou conflictuelle.

Il n'existe pas l'équivalent d'une mission d'organisation de l'administration centrale (MODAC) comme en France. Et pourtant, dès 1962, la direction générale de la Fonction publique a présenté un projet d'organisation des ministères, leur demandant de justifier la création de chaque structure, et de détailler ses attributions (Sbih, 1973).

– L'administration de mission et consultative/collégiale

Le décret exécutif 90.188 innove en introduisant l'administration de mission, censée apporter plus de souplesse et d'efficacité. Malheureusement, cette virtualité a été rarement exploitée. Des postes de délégué du ministre ont été créés et confiés à des hauts fonctionnaires sans changer le mode d'organisation et de fonctionnement de l'administration. Les délégués sont obligés de passer par les directions pour réaliser leurs missions, créant ainsi une double hiérarchie que celles-ci rejettent. L'administration centrale ne veut pas se départir des modes d'organisation et d'action traditionnels propres à l'administration de gestion (27).

Pour ce qui concerne l'administration consultative (Boudiaf, 1989) ou collégiale, on assiste à une prolifération de conseils, de commissions et autres commissariats (Taib, 1994). Le seul fait notable à relever, contrairement à la période du parti unique (Brahimi, 1982), est l'ouverture plus grande à des représentants d'associations et d'organismes professionnels. Cependant les fonctionnaires sont le plus souvent majoritaires, la saisine n'est pas toujours obligatoire, le gouvernement se donne les moyens de contrôler leurs travaux (28), elles ne disposent pas de pouvoirs d'information et d'investigation,

(27) PISANI (E.), Administration de gestion, administration de mission, *RFSP* (2), 1956, p. 315-330.

(28) Pour le Conseil national économique et social (CNES), le gouvernement approuve l'ordre du jour, décide si les motions peuvent être débattues, autorise la publication de ses travaux.

rares sont celles qui émettent un avis conforme ou bénéficient de la faculté de prendre des décisions. Enfin, leurs rapports ne sont pas publiés, ce qui aurait pu constituer une forme de pression sur l'administration. En fait, les organismes consultatifs jouent le rôle de faire-valoir démocratique, surtout en cette période de verrouillage du champ politique. Sous couvert de politique participationniste, on assiste à un retour de l'encadrement du social par des appareils étatiques (29).

– L'administration locale

Les collectivités locales ont fait l'objet d'une réforme dans le sens d'une plus grande décentralisation (Taïb, 1991). Le contrôle préalable est considérablement réduit. Le président de l'Assemblée populaire communale (le maire) jouit de pouvoirs plus importants en matière de gestion du personnel et d'élaboration de l'organigramme. Par souci de respecter la volonté populaire, le contrôle sur les élus a quasiment disparu du fait du pluralisme politique (Taïb, 1992b).

Mais le tour des changements significatifs est vite fait. Le contrôle préalable continue de s'exercer sur les actes les plus importants : l'adoption du budget, la création de services publics, la passation de contrats de concession. D'autres textes spéciaux aménagent ce type de contrôle en matière domaniale, de marchés publics, d'urbanisme... Le contrôle de légalité continue d'être pratiqué de manière systématique par le wali et non par le juge. En comparaison avec le régime antérieur (Leca & Vatin, 1975 ; Michallon, 1976 ; Mahiou, 1979), la logique fondamentale de dépendance des collectivités locales vis-à-vis du centre perdure. Sur le plan financier, rien n'a été fait et rares sont les communes qui jouissent d'une autonomie financière (Yanat, 1989 ; Bari, 1988 ; Benaïssa, 1983).

Cette situation de dépendance et de contrôle du centre est aggravée dans la législation sur l'état d'urgence. La tutelle dispose désormais de la possibilité de dissoudre les assemblées locales quand elles entravent le bon fonctionnement des services publics (30). Elles sont remplacées par des délégations exécutives communales ou de wilaya (département), composées de fonctionnaires nommés. Le chef de daïra (sous-préfet), qui ne disposait que d'un simple pouvoir d'animation des communes (31), a reçu d'énormes prérogatives de contrôle sur elles (32). La légère avancée entrevue dans la décentralisation (loi 90.08 et 90.09 relatives à la commune et à la wilaya, *JO* n° 15) a été vite arrêtée.

Les relations entre les collectivités locales et les services extérieurs de l'État posent problème également. Dépourvues de cadres qualifiés, surtout la

(29) Elles sont souvent présidées, pour les plus importantes d'entre elles, par d'anciens ministres ou des hauts fonctionnaires. Voir par exemple le Conseil supérieur de l'Education, le Conseil supérieur de la Jeunesse.

(30) Décrets exécutifs 92-141 et 92-142 (*JO* n° 27). Ces textes visent essentiellement les assemblées locales dirigées par le Front Islamique du Salut (FIS).

(31) Décret exécutif 90-230 (*JO* n° 31) relatif aux fonctions supérieures de l'administration territoriale.

(32) Grâce au décret exécutif 94-215 (*JO* n° 48) qui permet au wali, mais aussi au chef de daïra, d'exercer un contrôle étroit sur la commune et les services extérieurs.

commune (Taïb, 1989b), elles demeurent étroitement soumises à l'État sur le plan technique. La déconcentration (Benakezouh, 1984) doit être renforcée pour soulager l'administration centrale. Au contraire, elle a été affaiblie en réhabilitant le wali (33) comme le véritable patron des collectivités locales et des services extérieurs. Le pouvoir central se donne ainsi les moyens d'opérer un quadrillage en règle du territoire.

La réforme des collectivités locales apparaît bien timide. Délestées de leurs attributions de nature économique pour cause de libéralisme économique (Taïb, 1991), leurs missions sont recentrées sur les traditionnelles activités de service public, fortes consommatrices de crédits et sans que des ressources supplémentaires leur soient allouées, par exemple par le biais d'une réforme de la fiscalité locale. Elles continuent de se débattre dans de gros problèmes de gestion (Taïb, 1990d).

– Les autorités administratives indépendantes

C'est une innovation de taille qui a été introduite dans le monolithisme administratif (34). Certaines d'entre elles jouissent de quelques attributs de l'autonomie quand certains membres sont élus (CSI, ONDH), irrévocabilité du président (CMC), budget autonome (COSOB), pouvoir réglementaire (CMC, COSOB), incompatibilité avec certaines fonctions (CSI, COSOB), création par voie législative (CMC, CSI, COSOB). Crées principalement pour réguler un secteur sensible comme l'activité économique (CMC, COSOB), protéger le citoyen (ONDH, Médiateur) ou garantir la liberté d'information (CSI), les autorités administratives indépendantes n'ont pas été à la hauteur des espoirs placés en elles (Taïb, 1994).

D'ores et déjà, les textes de création portent plusieurs atteintes à leur autonomie et le seul CSI est qualifié comme tel. La nomination totale ou partielle des membres est une règle systématique. L'ONDH et le Médiateur ne disposent pas de pouvoirs d'investigation. Le pouvoir réglementaire du CMC et de la COSOB est soumis à un contrôle préalable. Le Médiateur ne peut publier son rapport. On pourrait multiplier les exemples.

Mais c'est sur le plan pratique que la situation est inquiétante, du fait des manifestations autoritaires du pouvoir. Le président du CMC a été démis avant l'expiration de son mandat. Le CSI n'a pu ni protéger la liberté d'information (35), ni publier son rapport. En ce qui concerne le CMC, ses règlements sont publiés en retard, ainsi que le rapport de l'ONDH. Là également, on peut multiplier les exemples (36). Au total, les autorités administratives (indépen-

(33) Décret exécutif 94-215, *op. cit.* Jusque-là, les services extérieurs échappaient au wali qui n'avait qu'un simple pouvoir d'animation et de coordination.

(34) Cinq ont été créées : le Conseil supérieur de l'Information (CSI), loi 90-07, *JO* n° 14 ; le Conseil de la Monnaie et du crédit (CMC), loi 90-10, *JO* n° 16 ; l'Observatoire national des Droits de l'homme (ONDH), décret présidentiel 92-77 *JO* n° 15 ; la Commission d'organisation et de surveillance des Opérations de bourse (COSOB), décret législatif 93-10, *JO* n° 20 ; le Médiateur, décret présidentiel 96113, *JO* n° 20.

(35) Emprisonnement de journalistes, suspension de titres de presse, monopolisation de la télévision par le gouvernement, obligation aux annonceurs publics de confier leur publicité aux médias publics. Après avoir connu un gel de ses activités, le CSI a été dissous.

(36) Pour plus de détails, voir nos chroniques de 1990 à 1994 (Taïb, 1994).

dantes?) se sont avérées être bien plus des instruments du pouvoir que des protectrices des libertés ou des régulatrices de l'économie. Le qualificatif *indépendant* est à exclure, le substantif *autorité* est discutable. A la limite, on peut les considérer comme des services administratifs. La création récente du Médiateur ne présage pas d'une meilleure évolution vers une administration polycentrique.

– L'établissement public

C'est un moyen d'action classique de l'administration. Après avoir vu son régime juridique perverti au point de se confondre avec l'entreprise publique (Boussoumah, 1989), la loi 88-01 est venue rétablir une orthodoxie en la matière (JO n° 2), mais en complexifiant inutilement les choses avec la création du Centre de recherche et développement (CRD), comme nouvelle forme d'action de l'État. Comme son nom l'indique, son domaine est cantonné dans la recherche scientifique et technique. Son régime juridique, hybride, est à cheval entre l'entreprise publique et l'établissement public industriel et commercial (EPIC). Le CRD est créé par voie réglementaire. Il bénéficie de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il est soumis à la comptabilité commerciale. Il entretient des relations commerciales avec les tiers. Ses prestations sont payantes.

Si c'est une plus grande souplesse de gestion qui est recherchée, la formule de l'entreprise ou de l'EPIC s'y prête. Si c'est le profit qui est visé, cela n'est pas évident, la recherche étant une activité aléatoire et pas nécessairement rentable. Au demeurant, le CRD ne semble pas avoir les faveurs des pouvoirs publics puisque seulement quatre CRD ont été créés (37), le cinquième résulte de la transformation du Centre de recherche sur les coûts et la productivité en un centre d'étude de la concurrence et des prix (JO 1991, n° 9). Le CRD expertise et conseil juridique a été dissous en 1994 (JO n° 15).

Pour revenir au traditionnel établissement public, la formule la plus prisée est celle de l'EPIC, soit par création *ex nihilo*, soit par transformation du régime de l'établissement public administratif. En raison des réformes économiques, l'État cherche à réduire ses dépenses en astreignant les EPIC à l'équilibre budgétaire, sinon à la rentabilité financière car, généralement, le marché est captif du fait de positions de monopole. De surcroît, c'est souvent une solution de facilité qui est imposée par le renchérissement des prestations, alors qu'il faudrait aller vers une plus grande décentralisation et débureaucratisation des règles de gestion.

La fonction publique

Elle constitue une préoccupation inévitable dans les politiques de réforme administrative. L'Algérie n'y a pas échappé, et ce dès le lendemain de l'indépendance (Timsit, 1967, 1968; Sbih, 1968; Zouaïmia, 1986). Les retouches apportées par le statut général du travailleur (Igl, 1978; Ben Badis, 1980;

(37) Le Centre d'ingénierie et d'expertise financière (JO 1990, n° 2), le CRD Expertise et conseil juridique (JO 1990, p. 1297), le CRD Audit et management (JO 1990, p. 1299), le Bureau d'études et de prestations (JO 1993, n° 22).

Mahiou, 1981; Brahimi, 1990) au statut de la fonction publique n'ont pu faire vaciller sa logique profonde. Au contraire, on a assisté à une fonctionnarisation du champ économique (Taïb, 1985).

La fonction publique demeure à ce jour un secteur difficilement gérable. Pour des raisons juridiques, la logique statutaire garantit la sécurité de l'emploi, survalorise l'ancienneté dans la promotion, rigidifie la grille des rémunérations, exacerbé les corporatismes, déconnecte le traitement de la performance. Pour des raisons pratiques, la fonction publique est devenue un énorme appareil d'un million deux cent mille fonctionnaires, les règles de gestion sont fortement bureaucratisées, la formation continue est insignifiante, la gestion des carrières inexistante, les salaires très bas. Dans ce contexte, le fonctionnaire est démotivé, voire démobilisé. Ce qui ne manque pas d'avoir un effet désastreux sur l'efficacité de l'administration.

On connaît l'engagement de l'administration au service de la révolution dans le système antérieur (Leca et Vatin, 1975; Taïb, 1985, 1988; Babadji, 1987). Avec le pluralisme politique, le fonctionnaire doit être neutre et impartial, au service de l'intérêt général. Mais, ce n'est là qu'une généreuse intention, même si elle a été matérialisée par des textes juridiques (décret exécutif 90-226, *JO* n° 36, décret exécutif 93-54, *JO* n° 11). En effet, l'administration continue à être instrumentalisée à des fins politiques lors des opérations électorales ou des dialogues organisés entre les différents acteurs politiques (38). Et ceci n'est pas uniquement le fait du pouvoir seul, même si celui-ci dispose de moyens conséquents pour ce faire, surtout depuis l'instauration de l'état d'urgence. Sur ce plan, les pratiques héritées du parti unique demeurent vivaces, notamment en ce qui concerne le choix des hauts fonctionnaires (Taïb, 1988).

Au niveau statutaire, la nécessité d'un nouveau statut de la fonction publique s'impose. Un avant-projet a été préparé en 1990. Mais il est resté sans suite. En attendant, le décret 85-59 (*JO* n° 13) continue de s'appliquer (Brahimi, 1990). Toutefois, des mesures parcellaires sont prises, et pour l'essentiel elles portent sur l'amélioration de la situation statutaire et matérielle des fonctionnaires. Tout recrutement dans la fonction publique est désormais soumis à un concours (décret exécutif 95-293, *JO* n° 57). La formation continue est revalorisée, il était temps, avec des incidences intéressantes sur la carrière (décret exécutif 96-92, *JO* n° 16).

Au niveau de la gestion, pour alléger les procédures de recrutement, le visa préalable de la fonction publique est supprimé (décret exécutif 95-126, *JO* n° 26). Le même texte impose aux administrations l'élaboration d'un plan annuel de gestion des ressources humaines. Le décret exécutif 96-92 précité exige, quant à lui, l'établissement d'un plan annuel ou pluriannuel de formation. Mais il n'est pas sûr que les services de gestion du personnel puissent réaliser ces opérations, sachant qu'ils sont le plus souvent confinés dans la gestion des dossiers administratifs et de la paie du personnel.

(38) L'avant-projet de plate-forme de consensus national a été débattu au sein des administrations. La plate-forme a été adoptée par une conférence nationale, en septembre 1996.

Par contre, la fonction publique subit de plein fouet les conditionnalités propres aux plans d'ajustement structurel : blocage des salaires et des recrutements (39), pas de remplacement des départs à la retraite, institution de la retraite anticipée, compression des effectifs (40). La masse des fonctionnaires (la fonction publique demeure toujours le plus gros employeur), qui a constitué la base sociale du régime antérieur, connaît une paupérisation inquiétante. La classe moyenne, représentée en majorité par les cadres de l'administration et des entreprises publiques, est également sévèrement touchée. La modernisation de la fonction publique reste une œuvre importante sur le double plan de la réhabilitation d'une frange conséquente de la population active et de la mobilisation/motivation du personnel d'un appareil qui occupe une place déterminante dans la société.

Les relations avec le citoyen

Examinée sous l'angle de l'efficacité et de la légitimité au sein de la population, l'administration donne d'elle une image épouvantable. Pour prendre un indicateur, le courrier des lecteurs de la presse est submergé de lettres de citoyens désespérés par l'implacabilité bureaucratique (41). Et comme cela ne suffit pas, ce sont d'importants espaces publicitaires qui sont achetés sous forme de « lettre ouverte » aux plus hautes autorités, ultime recours utilisé pour attirer leur attention et prendre à témoin l'opinion publique.

Ce constat renvoie à la représentation que se fait l'administration du citoyen, considéré comme un assujetti (Taïb, 1992a), taillable et corvéable à merci (42). Cette vision, propre à l'État gendarme du siècle dernier, est superbement exprimée par le droit administratif qui tisse une relation inégitaire avec le citoyen au profit de l'administration. Cette inégalité, doublée de soumission, est exacerbée par un système qui fétichise l'État Moloch et contrôle les circuits d'allocation des ressources par la gestion des monopoles et de la pénurie. Le citoyen est désarmé face à l'omnipotence bureaucratique, les recours administratifs et juridictionnels étant inopérants sauf à disposer de ressources clientéliaires (Taïb, 1990b).

Et pourtant les effets désastreux de la bureaucratie sur le citoyen n'ont émergé que tardivement lors des débats sur la Charte nationale de 1976 et à l'initiative des citoyens, le régime d'alors se refusant à toutes critiques publiques de l'État bienfaiteur (43). C'est durant la décennie quatre-vingts, et face à l'ampleur de la dégradation du service public (Mentri, 1988), que les pouvoirs publics ont en fait une préoccupation (Beghoul, 1987; Rabhi, 1987). Des campagnes de lutte contre bureaucratie ont été lancées à grand renfort

(39) Pour des raisons sociales, de jeunes chômeurs sont recrutés par voie contractuelle pour exécuter des travaux d'utilité collective.

(40) Pour l'instant, ceci ne concerne que les entreprises. Des possibilités d'extension à l'administration sont prévues par les décrets législatifs 94-09 et 94-10, *JO* n° 34.

(41) La médiaire de la République reçoit 400 requêtes par jour ! Voir la conférence de presse du Médiateur, *Liberté* du 26 août 1996.

(42) Le terme d'*assujetti* est encore employé par les textes sur la sécurité sociale alors qu'elle est financée par les cotisations des assurés ! Ailleurs, les termes d'*administré* ou d'*assujetti* sont bannis au profit de celui d'*usager*. La doctrine du management public utilise de plus en plus l'expression de *client administratif*.

(43) Voir *infra*, à propos du discours politique.

médiatique, mais sans effets tangibles, car elles partent du présupposé que « les lois sont bonnes » (donc les dirigeants aussi) et c'est leur exécution qui est mauvaise. Aussi le petit fonctionnaire, et notamment celui qui est au guichet, est-il affiché comme bouc émissaire. Et il ne peut se défendre qu'en actionnant davantage les leviers bureaucratiques dont il dispose.

Des mesures ont été prises pour améliorer la qualité des relations avec le citoyen (décret 88-131, *JO* n° 27) : humaniser l'accueil, diffuser l'information, simplifier des procédures, supprimer des formalités, réduire les délais, sanctionner les fonctionnaires récalcitrants, etc. (Mentri, 1988; Boussoumah, 1992; Taïb, 1992a). Faute d'un suivi régulier et d'une évaluation périodique, ces mesures sont restées lettre morte. Les habitudes bureaucratiques, tenaces, ont vite repris le dessus (44), quand ce ne sont pas les administrations elles-mêmes qui ne respectent pas ces mesures ou les remplacent par d'autres plus contraignantes (45).

Certains problèmes de fond n'ont pas été abordés. Il en est ainsi du droit à l'information, pourtant garanti par la Constitution et d'autres textes. Il est annihilé par le secret professionnel dont on ne trouve nulle part une définition. Sévèrement réprimé en cas de violation, il est laissé à l'appréciation discrétionnaire de l'administration. Comme rares sont les administrations qui mettent en œuvre une politique d'information, qu'il n'existe pas de dispositions donnant la liste des documents non publiables et que les décisions administratives ne sont pas motivées, le citoyen rencontre les pires difficultés pour s'informer, même quand il est directement et personnellement concerné (46). Et si, excédé par l'inertie bureaucratique, il intente un recours juridictionnel et qu'il obtienne gain de cause, il ne peut faire exécuter la décision de justice (Taïb, 1995), suprême privilège dont dispose l'administration (47).

L'explosion du champ associatif aurait pu constituer un canal pour améliorer les relations avec des citoyens organisés ou collaborer avec des partenaires motivés. Les pratiques dominantes tentent au mieux de les caporaliser, au pire de les rejeter car ces initiatives sont perçues, parfois, comme des concurrentes de l'administration, notamment celles qui ont un objectif caritatif ou social.

Sans aller jusqu'à dire, comme certains auteurs français, qu'il faille changer la nature des relations entre l'administration et l'administré en créant une « nouvelle citoyenneté » (48), il s'agit d'abord de changer les comportements de l'administration (49). Sur ce plan, la situation s'est même dégradée davantage aujourd'hui. Le citoyen continue d'être considéré comme un mineur, sinon

(44) Il ne s'agit ici que des relations banales et quotidiennes. C'est un véritable parcours du combattant qui doit être franchi pour accéder à des prestations complexes : investissement, dédouanement, achat d'un terrain, prêt bancaire, abattement fiscal, etc.

(45) Surtout celles qui ont des relations denses avec la population : postes et télécommunications, douanes, justice, sécurité sociale, administration locale.

(46) La hantise de la rétention de l'information est poussée au point où les archives de l'administration sont fortement et durablement protégées. Voir la loi 88.09 sur les archives nationales, *JO*, p. 99.

(47) Même si la procédure du recours juridictionnel a été allégée (loi 90.23, *JO* n° 36). Mais le justiciable a peur de s'attaquer à l'administration, de plus la justice est longue et coûteuse.

(48) MENIER (J.) & WIENER (C.), *Vers une autre administration*, REAP (26), 1983, p. 11.

(49) DOUBLET (M.), *Le puzzle de la réforme administrative*, *La revue administrative* (235), 1987, p. 8.

comme un fraudeur en puissance et qu'il faut museler (50). La question relationnelle est déterminante pour renforcer la légitimité du service public (51). Elle est mise à mal quand la population utilise des moyens extrêmes pour se faire entendre : lettres ouvertes, pétitions, *sit-in*, occupation de locaux, manifestation. En sa qualité de puissance publique, toute contestation de l'administration prend nécessairement une dimension politique.

Les finances publiques

La crise financière a été une cause déterminante dans le mouvement des réformes, notamment économiques (52). Elle a eu des répercussions immédiates et profondes sur le trésor public (53). Si l'aisance financière des décennies précédentes a permis à l'État de financer de lourds projets d'investissement sans être trop regardant sur la rigueur de la gestion des finances publiques, il est confronté aujourd'hui à un redoutable dilemme : faire face à une demande sociale incompressible et en perpétuelle augmentation dans un contexte de rareté croissante des ressources. Si le diagnostic a été posé depuis longtemps sur une administration budgétivore et gaspilleuse, la gestion des finances publiques demeure dans un état désastreux en raison de la complexité, du formalisme et de la rigidité des procédures comptables et budgétaires (Gas, 1992). Le système fiscal et douanier, indigent et désuet (Yanat, 1989; Boussoumah, 1992), n'arrive pas à renflouer les caisses de l'État. Plus grave encore, il est incapable de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales qui ont pris une ampleur très inquiétante.

Faute de pouvoir introduire de nouvelles méthodes de gestion s'inspirant du management financier pour analyser les coûts, maîtriser les dépenses, générer de nouvelles ressources, on a préféré user de solutions de facilité : augmentation de la fiscalité directe et indirecte, blocage des salaires, mise à la retraite anticipée, transformation des établissements publics administratifs en EPIC, suppression ou réduction des subventions. Le citoyen est tenu de payer plus cher l'eau, l'électricité et le gaz, mais sans pour autant voir l'efficacité s'améliorer. Le malade contribue aux dépenses hospitalières, ce qui sonne le glas de la médecine gratuite. Les cotisations à la sécurité sociale sont plus élevées. D'autres mesures s'en prennent au gaspillage dans l'administration : consommation de papier et fournitures de bureau, gestion rigoureuse du parc automobile, etc. Mais ces mesures sont dérisoires par rapport au budget de l'État, et le véritable gaspillage réside dans les délais considérables mis à réaliser les infrastructures publiques à cause d'une gestion des projets chaotique (54).

(50) C'est ce qui explique en partie la complexification de certaines formalités pour s'assurer de la sincérité d'une demande.

(51) MESCHERIAKOFF (A.S.), Légalité, efficacité, équité : les avatars de la légitimité administrative. Le cas français, Bruxelles, *Revue internationale de services administratifs* (2), 1990, p. 359-381.

(52) Voir *infra*.

(53) Au point où nous sommes arrivés à ponctionner les revenus salariaux pour pouvoir payer les salaires des travailleurs du bâtiment qui n'ont pas touché les leurs depuis plusieurs mois, et cela au nom de la solidarité nationale.

(54) Pour prendre des exemples célèbres, l'université de Bab-Ezzouar n'est pas terminée depuis 20 ans. Le métro d'Alger, l'aéroport d'Alger, le nouvel institut Pasteur, etc., traînent depuis plus de 10 ans.

Ce qui tient lieu de réforme financière vise pour l'essentiel à comprimer la demande et à renchérir les prestations, avec des coupes sombres dans les budgets sociaux. De surcroît, les économies budgétaires, cela a été vérifié ailleurs (55), tendent à réduire le volume des prestations et à amoindrir la qualité du service. Outre la rationalisation de l'existant et l'introduction de nouvelles techniques de gestion financière, la grande question, qu'on n'ose pas aborder en profondeur, reste la réforme du système fiscal, notamment en direction des collectivités locales (Bari, 1988 ; Yanat, 1989) pour permettre à celles-ci de faire face à leurs contraintes.

L'efficacité de l'administration

Le constat est accablant : l'administration algérienne est coûteuse, chrophophage et inefficace. On peut arguer d'une autre manière qu'elle a été active en tant qu'administration du développement (Michel, 1975 ; Mahiou, 1977) au regard des investissements colossaux qu'elle a gérés suite au boum pétrolier. Les différents gouvernements n'ont pas manqué d'afficher des bilans triomphalistes en termes de nombre d'enfants scolarisés, d'usines construites d'infrastructures réalisées, etc. mais à quels coûts et dans quels délais ? Tout le monde sait dans quel état se trouvent des services publics vitaux comme l'école, l'université, la santé...

Si l'argument de l'absence de moyens financiers peut aujourd'hui être recevable, l'administration n'était pas pour autant efficace pendant les années fastes. En fait, la question de la performance de l'administration n'est pas posée encore comme un objectif stratégique primordial, reposant sur une démarche rigoureuse même si cela est déclamé par le discours politique (56). Instrumentalisée comme un appareil de pouvoir et du pouvoir, avant d'être un service public, l'administration demeure largement imprégnée dans sa gestion par une rationalité de type juridique (57), et dans sa culture par une vision patrimoniale.

Si « la suprême ambition de la réforme administrative » (58) réside dans une amélioration des méthodes de travail, l'administration reste prisonnière de procédures lourdes, longues, complexes, formalistes et rigides, sans aucune responsabilisation des échelons intermédiaires et subalternes. L'introduction de l'informatique (Azzi, 1989) n'a pas servi à grand chose car elle est largement sous-utilisée et, surtout, elle est destinée à alléger les tâches répétitives telles que la gestion de la paie, la gestion des stocks, la comptabilité... ou à accélérer certaines prestations de services en direction de l'usager.

(55) KERAUDREN (P.), *La réforme managérialiste du civil service britannique depuis 1979*, Paris, RFAP (65), 1993, p. 129-138.

(56) Pour prendre un exemple banal mais révélateur : à un membre du Conseil national de transition (parlement nommé) qui lui demandait pourquoi le courrier est distribué avec tant de retard, le ministre concerné a répondu qu'une « lettre peut prendre 100 ans pour arriver à son destinataire », *El Watan* du 10 juillet 1996, p. 3.

(57) CHEVALLIER (J.) & LOSCHAK (D.), *Rationalité juridique et rationalité managériale*, RFSP (24), 1982, p. 679-720.

(58) MILLOZ (P.), *Le mal administratif: la fonction publique est-elle ingouvernable ?*, Paris, Dunod, 1987, 226 p.

Le contrôle de gestion et l'évaluation des politiques publiques (59) n'existent pas. C'est plutôt un contrôle de conformité (60) qui est effectué, sur la régularité des procédures administratives, comptables et budgétaires. Certes, actuellement le discours est à la réforme de l'administration, mais encore faudrait-il que celle-ci puisse fonctionner correctement avec les mécanismes traditionnels de gestion, au minimum.

Au total, si beaucoup de mesures ont été prises en ce qui concerne le moins d'État, en revanche, pour ce qui est du mieux d'État, beaucoup reste à faire (61). Une intense activité législative et réglementaire ne peut occulter la réalité de l'administration algérienne qui reste largement inefficace. Encore faudrait-il s'interroger sur la manière dont ont été conduites ces réformes, car elle explique en partie leur échec.

Des réformes mal conduites

C'est le constat qui se dégage du train des changements apportés depuis ces dernières années, et même avant. Mais, aujourd'hui, les enjeux sont autrement plus cruciaux pour l'avenir du pays étant donné la place qu'occupe encore l'administration dans la société. Les réformes ont été conduites comme on savait le mieux faire : de manière bureaucratique.

Des changements imposés de l'extérieur

L'administration algérienne s'est forgée une telle armature bureaucratique qu'il est vain de vouloir la changer de l'intérieur. Et pour cause, des intérêts immenses se sont bâtis sur la concentration du pouvoir, la gestion monoplistique et le contrôle social. En l'absence de contre pouvoirs ou d'alternance politique, rien ne pouvait menacer intrinsèquement la stabilité du système. Dans ces conditions, le changement ne pouvait se produire que sous l'effet de contraintes externes, parfois brutales. Aussi, les réformes sont engagées dans les pires circonstances qui soient, sans pouvoir mener une action profonde, sereine, durable.

La crise financière

L'administration a connu les mêmes facteurs déclencheurs de changements de nombreuses expériences étrangères de réformes. Au premier chef, le pays a connu une grave crise financière, principalement provoquée par une chute drastique et brutale de ses revenus pétroliers, aggravée par la faillite de l'appareil de production et l'indigence du système fiscal.

L'économie algérienne, extravertie, repose quasi-exclusivement sur la rente pétrolière. Tant que celle-ci est confortable, elle permet de financer les

(59) Le plus souvent, elle prend une allure politique. Aujourd'hui, c'est le régime précédent qui est fortement critiqué.

(60) DURUPTY (M.), Management et principe de légalité, *RFAP* (15), 1980, p. 557-569.

(61) Plutôt que de procéder à une approche sectorielle (santé, douanes, enseignement supérieur, justice...), il nous a paru plus intéressant de mettre l'accent sur les principales fonctions de gestion qui, de toutes les façons, posent des questions transversales aux secteurs.

investissements et de garantir des salaires sans contrepartie productive, autrement dit d'acheter la paix sociale. Dans ces conditions, ni l'entreprise n'est tenue à une contrainte de rentabilité, ni l'administration n'est tenue à une obligation d'efficacité. La rente pétrolière assure la viabilité du système, principalement par les canaux administratifs d'allocation des ressources. Dès lors que les revenus pétroliers ont baissé de moitié, c'est le système qui est frappé dans ses fondements.

La faillite de l'appareil de production étatique a accentué la crise financière, doublée d'une crise économique. Non seulement les entreprises publiques ne produisent pas de richesses, mais elles consomment des sommes considérables débloquées par le Trésor au titre de l'assainissement financier. La mauvaise gestion structurelle, la libéralisation du commerce extérieur dont les produits sont plus compétitifs, la sclérose du système bancaire, l'interventionnisme étatique font que les entreprises publiques sont incapables de se remettre à flots. L'assainissement financier sert le plus souvent à payer les salaires pour éviter une grave crise sociale, grevant ainsi davantage le budget de l'État.

Le délaissement de l'appareil fiscal ne permet pas d'assurer un recouvrement satisfaisant des recettes fiscales, sauf pour les revenus salariaux car la retenue est opérée à la source. La fraude et l'évasion fiscale font échapper au fisc des sommes considérables (62). Enfin, la crise financière est gravement accentuée par la dette extérieure. Une moyenne de 70 % des revenus pétroliers est consacrée au remboursement du service de la dette, à tel point que le pays s'est trouvé pratiquement en situation de cessation de paiement. Il a fallu recourir à deux rééchelonnements de la dette, et il n'est pas sûr que le troisième sera évité en 1998. En échange, il a fallu accepter un plan d'ajustement structurel, et se soumettre aux fameuses conditionnalités. La crise financière a eu un effet quasi-immédiat sur l'État en l'obligeant à recourir au «moins d'État» mais, en même temps, cela s'est traduit par une grave détérioration sociale.

La pression sociale

Ce qu'on appelle communément les «événements d'octobre 88» ont constitué le *summum* des troubles sociaux, relayés par d'importants mouvements de grèves. Indépendamment des causes immédiates de ce mouvement populaire (Boukhobza, 1991), la crise sociale est générée par une démographie forcenée, l'une des plus fortes au monde, induisant une demande énorme pour certains besoins vitaux que l'administration est incapable de satisfaire (63). Par ailleurs, la société s'est profondément transformée, passant d'une société rurale à une société urbaine, avec pour conséquence une modification sensible du mode de vie, sans oublier que cela a généré des besoins importants en

(62) Les pratiques de corruption ne sont pas étrangères, aussi, à l'extension de ces phénomènes. Une campagne de lutte contre la corruption vient d'être déclenchée mais elle a touché essentiellement les gestionnaires d'entreprises publiques.

(63) Logement, scolarité, santé, emploi..., pour ne citer que les plus sensibles et sur lesquels pèsent une lourde tension.

équipements collectifs et urbains. Le développement de l'industrie et l'expansion de l'administration ont vu la naissance de nouvelles classes sociales qui aspirent à un niveau de vie plus élevé.

La demande sociale a augmenté de volume tout en changeant de nature. Même si le choix de l'économie de marché a amené l'État à se délester de certaines activités, la population, habituée à s'adresser à l'État monopoleur et nourricier, continue de demander à l'administration de satisfaire ses besoins. Or si la société a beaucoup changé, l'administration est restée figée dans ses schémas mentaux ainsi que dans ses modes d'organisation, de fonctionnement et d'intervention. Ses travers bureaucratiques se sont accentués devant l'augmentation de la demande sociale. Pour sortir de cette impasse, il a fallu revoir les missions de l'administration en laissant certaines activités au secteur privé.

La crise de légitimité de l'administration

La libéralisation politique a dévoilé avec plus d'acuité les tares de la bureaucratie, au point où les dirigeants du pays ont dû s'emparer de ce thème. Il suffit de lire le courrier des lecteurs dans la presse, qui ne parle que de cela, pour mesurer le désarroi de la population et constater le profond fossé qui la sépare de l'administration.

L'État providence des années fastes a fait trop de promesses qu'il n'a pu tenir. Le réveil a été brusque et douloureux. Si l'administration ne dispose pas d'une légitimité au sens où on peut l'entendre en sciences politiques, elle peut bénéficier par contre d'une légitimité de nature téléologique à travers la réalisation des fins qu'elle poursuit (64). Cette légitimité est d'autant plus forte que le service public est offert dans les meilleures conditions du coût, de qualité et de respect du citoyen. Or, ces performances sont loin d'être atteintes. Jusqu'à la fin des années quatre-vingts, la bureaucratie était plus ou moins supportable car il y avait toujours quelque chose à distribuer à un prix accessible, quitte à jouer sur le clientélisme, voire la corruption pour l'obtenir. Aujourd'hui, à cause d'une politique monétariste, on assiste à une paupérisation généralisée de la population, ce qui alourdit la responsabilité de l'État alors que celui-ci cherche à s'en défaire par le recours au libéralisme économique.

La relation administration-citoyen est vécue de manière pathologique. Forte de sa puissance, de ses monopoles et de son irresponsabilité, ou de son inaccessibilité, l'administration traite le citoyen avec indifférence, sinon avec mépris ou arrogance. Il n'est pas rare de voir un petit fonctionnaire se conduire comme un potentat derrière son guichet. C'est cette image que garde le plus souvent le citoyen de l'administration (65), matérialisée par ce petit fonctionnaire avec lequel il garde un contact quotidien et permanent.

La gestion monopolistique, les pénuries, ou tout simplement l'ampleur de la demande par rapport à l'offre, par exemple en matière de terrains à bâtir, ont généré des pratiques de clientélisme et de corruption. L'image de l'administration s'est davantage dégradée. Elle est perçue comme une institution patrimo-

(64) CASTAGNOS (J.C.), *L'État gestionnaire : quelle légitimité*, PUG, 1987.

(65) Dans les campagnes heureusement, cette relation est plus conviviale et plus humaine en raison d'un contexte de proximité sociale.

niale et non plus comme un service public. L'utilisation privative de l'administration est aggravée par le coût de la vie : le petit fonctionnaire (et même à un niveau plus élevé) ne peut y faire face avec son seul traitement. L'administration devient ainsi un corps allogène à sa propre société. Le fonctionnaire sera considéré comme un privilégié en raison de la sécurité de l'emploi, alors que les entreprises entrent dans un cycle de compression des effectifs et de dissolution.

En réaction à cette administration sur laquelle il n'a aucune prise, le citoyen développe des comportements de défense, qui se manifestent par la passivité, la désobéissance, l'incivisme, et de plus en plus par le vandalisme (66). Pour d'autres raisons, le fonctionnaire est victime également de cette administration (67), et l'on constate la détérioration des valeurs qui fondent l'éthique du service public.

L'administration étant l'instrument du pouvoir exécutif, en vertu duquel elle bénéficie d'une souveraineté dérivée, toute défaillance de sa part ne manque pas de rejaillir sur ses dirigeants et les gouvernants, comme elle ne manque pas d'avoir un impact collectif sur la population. Dans ces conditions, la crise de légitimité de l'administration est également celle du système politique. Sans l'administration, le gouvernement ne peut rien entreprendre. Dès lors, la nécessité se fait sentir non seulement de réformer l'administration et de moderniser le service public, mais aussi de rétablir l'autorité de l'État (68), c'est dire l'ampleur de la crise.

En définitive, ce sont des circonstances extérieures qui ont le plus pesé dans la volonté de réforme de l'administration. Il s'agit d'un changement réactif, subi, qui oblige à faire face à des situations nouvelles et difficiles. L'absence d'une réflexion suffisante pour anticiper sur le devenir de l'administration y est aussi pour quelque chose.

Une réflexion insuffisante

On croit bien connaître l'administration, tant pour le fonctionnaire que pour l'universitaire, le premier s'appuyant sur une longue pratique, le second sur la détention d'un savoir (69). De plus, le positivisme juridique reste largement dominant sur le plan épistémologique (70). Peu d'études utilisent d'autres approches. Elles se limitent à l'analyse du phénomène bureaucratique, aspect visible et décrié de l'administration algérienne.

Au niveau de l'administration

L'administration ne réfléchit pas suffisamment, notamment sur elle-même, malgré l'existence d'une pléthore de structures et d'organismes, chargés

(66) Il n'est que de voir dans quel état se trouvent les équipements collectifs ou urbains et les biens publics.

(67) Traitements bas, relations hiérarchiques distantes et autoritaires, absence de politique de formation et de gestion des carrières, etc. Le fonctionnaire aussi vit mal son administration, il en est victime.

(68) Voir *infra* à propos du discours politique.

(69) THÖENIG (J.C.), Pour une approche analytique de la modernisation administrative, *RFSP* (4), 1987, p. 526-538.

(70) Pour une approche critique de cette démarche voir *L'administration dans son droit*, Paris, Publisud, 1985.

de mener des recherches ou de produire des études (71). Concernant l'administration centrale, le cabinet (72), les directions d'étude, l'administration de mission, les organismes consultatifs et, dans une certaine mesure, les inspections générales sont tous chargés d'intervenir peu ou prou dans ce domaine. De plus, elle peut créer des centres de recherche (décret 83-521, *JO*, p. 1522) et des CRD (voir *supra*). Elle peut mettre en place des groupes de travail informels et *ad hoc* (73), faire appel à une consultation étrangère (74), organiser des manifestations sous forme de colloques, séminaires et autres journées d'études.

Ce ne sont pas les modalités juridiques et les possibilités opérationnelles qui manquent. Pourtant les résultats sont largement en-deçà de ce que l'on peut espérer. Mises à part les études sectorielles ou spécialisées, on peut relever parmi les plus marquantes : « La bureaucratie, enjeux et manifestations », réalisée par le ministère de l'Intérieur en novembre 1987 (Boussoumah, 1992). Le Commissariat à la recherche et à l'innovation a produit quelques études sur la bureaucratie mais qui sont inaccessibles. Un groupe d'experts a élaboré sous l'égide du chef du gouvernement, un document intitulé « Algérie 2005 » et qui consacre quelques pages à l'administration. Quelques rares journées d'études ont publié les actes de leurs travaux, mais sans portée réelle malgré les recommandations qui sont faites (75). Ce sont des manifestations conjoncturelles dont l'intérêt, au moins, est de susciter un débat.

Certes des difficultés existent (76), il n'en reste pas moins qu'il n'y a pas de réelle volonté de promouvoir la recherche sur l'administration, et surtout de jeter des passerelles entre deux mondes qui s'ignorent : l'administration et l'université. Les rares études qui sont produites sont inaccessibles ou diffusées dans des cercles restreints. Les structures et organismes existants (77) ont surtout pour objet de produire des analyses sectorielles ou de réunir les données nécessaires à la prise de décision. Dans certains cas, on peut même se demander si ces études sont réellement exploitées, à l'image de ce qui se passe pour les rapports d'inspection. Enfin, on peut déplorer l'inexistence d'organismes spécialisés (78). L'Assemblée nationale est également très faiblement outillée pour mener des expertises.

(71) Le célèbre Institut national d'étude et de stratégie globale est resté étrangement imprudent sur cette question.

(72) Plutôt que d'être un laboratoire d'idées, il est cantonné dans des tâches administratives et protocolaires (Taïb, 1990c).

(73) Ils préparent dans le secret les plus grandes décisions de réforme. Dans ce cas, ils sont le plus souvent placés auprès de la Présidence.

(74) Par exemple, la Banque mondiale a participé à une étude sur la « modernisation du secteur de l'équipement et de l'aménagement du territoire », février 1995, 93 p. plus des annexes.

(75) Services du chef du gouvernement (1992), *Journées d'études sur l'administration publique*, 298 p. en français, 348 en arabe ; Direction générale de la fonction publique (1994), *Journées d'études sur la fonction publique*, 132 p. en français, 158 en arabe.

(76) Sous-encadrement en chercheurs de haut niveau, faiblesse des rémunérations, insuffisance de moyens, instabilité des cadres...

(77) Depuis qu'il est rattaché au ministère de l'Intérieur, le Centre national d'étude et d'analyse sur la planification (CENEAAP) a effectué quelques études sur l'administration locale.

(78) La France possède à ce titre : le Conseil d'État, la Commission d'accès aux documents administratifs, la Mission d'organisation de l'administration centrale etc. Voir QUERMONNE (J.L.), *L'appareil administratif de l'État*, Paris, éd. du Seuil, 1991, 330 p. ; MILLOZ (P.), *op. cit.*

Au niveau de l'enseignement supérieur

Ce secteur est bien doté en établissements ayant pour mission principale ou accessoire, générale ou spécialisée, de s'intéresser à l'administration (79). Par contre, il faut noter une grande indigence en matière de publications universitaires puisque seulement deux revues continuent de s'activer dans ce domaine : *la Revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques (RASJEP)*, rattachée à l'université d'Alger, la revue *Idara* créée par l'ENA en 1991. Les autres ont disparu ou ont connu une existence éphémère : *Revue financière*, *Revue des collectivités locales*, *Revue de l'administration algérienne*, *Revue de la fonction publique*, *Intégration*.

Pour des raisons de disponibilité et d'accessibilité à un public local, ne sont pris en compte que les travaux réalisés en Algérie et ceux qui concernent directement l'administration, aussi le droit public économique n'est-il pas pris en considération. Ainsi, seulement une douzaine de thèses d'État ont été soutenues, les mémoires de DES ou de magistère ne sont pas comptabilisés en raison des difficultés à avoir la liste complète auprès des différents instituts. Près de 120 articles (80) et une quarantaine d'ouvrages ont été publiés (81). Peu importent les raisons, toujours est-il que le résultat est dérisoire au regard de plus de trente années d'indépendance (ce bilan est fait pour les deux langues).

La majorité des travaux traite l'administration sous l'angle du droit administratif avec une concentration sur les thèmes suivants : fonction publique, finances, contentieux, institutions administratives. A l'étranger, a été privilégiée une approche en termes d'appareil de domination au service d'une bourgeoisie d'État (82). Ces travaux ne nous renseignent pas beaucoup sur l'administration vue sous l'angle des sciences administratives ou de la gestion (83). La recherche sur l'administration est pénalisée à l'ENA par l'absence d'études supérieures d'un niveau doctoral (84), au motif que cette école est un établissement à vocation professionnelle. Par ailleurs, quelle que soit la nature de l'établissement d'enseignement supérieur, la connaissance de l'administration appauvrie par l'absence d'enseignements sur l'histoire, la sociologie et l'anthropologie de l'administration (85). Ceux de sciences administratives et de management public sont nettement insuffisants. Et même les instituts de

(79) Parmi les plus concernés, on peut citer : l'ENA, l'Institut supérieur de gestion et planification (ISGP), l'Ecole nationale supérieure d'administration et de gestion (ENSAG) ; et dans une moindre mesure, les Instituts de sciences juridiques et l'Institut d'études politiques.

(80) Dans les revues précitées. A noter que la *RASJEP* 1994 (4) donne la liste des articles qu'elle a publiée.

(81) Certains sont une reprise de cours ou de thèses.

(82) AMOUR, LEUCATE & MOULIN, 1974 ; RAFFINOT & JACQUEMOT, 1977 ; ETIENNE, 1977 ; HARBI, 1980 ; TAÏB, 1985 ; DERSA, 1981 ; AUTIN, 1976 ; GLASSMAN & KREMER 1970 ; ROUSSET, 1975.

(83) Sauf pour les suivants : MAHOU, 1977 ; BOUSSOUAH, 1992 ; MENTRI, 1988 ; MEZIANE CHERIF, 1995 ; RAHMANI, 1996 ; GOURDON, 1978 ; LECA & VATIN, 1975 ; MAHOU & AUTIN, 1976 ; TAÏB, 1985 et 1990b ; ENA, 1987.

(84) Et pourtant cette Ecole est dotée depuis 1970 d'un Centre de documentation et de recherche administrative (CDRA). Mise à part la création de la revue *Idara* en 1991, l'activité de ce Centre se borne à mener une activité documentaire et à organiser quelques manifestations scientifiques. A titre de rappel, la revue *Intégration*, commune aux ENA du Maghreb, a cessé de paraître.

(85) Sauf à l'ENA, où l'administration fait l'objet d'une connaissance plus approfondie.

sciences juridiques connaissent un reflux du droit public au profit du droit privé. En tout état de cause, la formation du fonctionnaire est encore largement dominée par la connaissance du droit (Taib, 1989a).

Curieusement, l'administration, ne suscite plus autant la curiosité ou l'intérêt des chercheurs que durant les décennies soixante et soixante-dix, même si les travaux entrepris durant cette période visaient surtout à montrer comment l'administration était au service de la voie socialiste de développement. Et pourtant, depuis lors, l'appareil administratif de l'État est confronté à des défis majeurs, que le discours politique met en exergue pour souligner la nécessité de moderniser l'administration.

L'inconsistance du discours politique

Depuis longtemps déjà, les chartes de Tripoli et d'Alger (1961 et 1964) ont durement critiqué la bureaucratie comme menace potentielle pour la révolution socialiste (Gourdon, 1978). Sous le régime de Boumediène, la critique glisse vers la dimension technique du phénomène bureaucratique, ce qui est compréhensible quand on connaît la fascination de ce régime pour un État fort (86). L'avant-projet de la Charte nationale de 1976 fait l'impasse sur cette question, et c'est à l'occasion des débats que cette critique a émergé, à l'initiative des citoyens (Boussoumah, 1992).

En fait, la position du pouvoir vis-à-vis de l'administration est inconfortable, écartelée entre la vision positive d'un appareil qui est nécessairement au service du développement et la dimension négative de la bureaucratie qui risque de le compromettre. Cette ambiguïté ne peut être levée que par la réforme administrative (Charte nationale de 1986). Tout le problème est de savoir comment mener cette réforme qui glorifie l'État bienfaiteur sans pour autant tomber dans les travers de l'État bureaucratique oppresseur. A ce propos, le discours sur la réforme administrative est inconsistant et velléitaire. Avant 1989, il s'agissait de lutter contre la bureaucratie par des moyens essentiellement idéologiques (87), même si la charte de 1986 se veut plus pragmatique (88), en ignorant les causes profondes du phénomène, c'est-à-dire la nature du régime politique, et, partant le rôle qu'y joue l'administration pour son maintien et sa reproduction (Oldache, 1983).

Suite aux événements d'octobre 88, et avec l'ouverture du champ politique, le régime antérieur a fait l'objet de critiques féroces, particulièrement dans ses dérives bureaucratiques totalitaires. En raison de la gravité du phénomène et de ses risques socio-politiques, mais aussi en raison de l'orientation vers un nouveau projet de société, la modernisation de l'administration fait une entrée en force dans le discours politique. Tous les chefs de gouvernement qui se sont succédé depuis 1989 n'ont pas manqué d'aborder ce thème dans leurs pro-

(86) Il est révélateur de noter que K. MAMERI, dans son ouvrage, *Les citations du Président Boumédiène*, ne consacre aucun chapitre à la bureaucratie, (Alger, SNED, 3^e édition, 1977, 424 p.).

(87) Démocratie socialiste, autogestion, gestion socialiste des entreprises, assemblées populaires, statut général du travailleur.

(88) Décentralisation, rapprochement administration-administré, simplification des procédures... Curieusement, la Cour des comptes est également mise à contribution.

grammes. Mouloud Hamrouche parle du «renouveau du service public» (89) dans le cadre d'une réforme globale de l'appareil de l'État. Sid Ahmed Ghazali invoque la nécessité de «restaurer l'autorité morale de l'État» (90), fortement malmenée, il est vrai, par le clientélisme et la corruption. Belaïd Abdeslam affiche des intentions moins ambitieuses (91) mais avec la volonté de revenir au dirigisme des années soixante-dix par la «reconstruction d'un État fort» (92). Redha Malek n'a pas publié son programme et s'est plutôt investi dans la négociation d'un rééchelonnement de la dette. La plate-forme de consensus national (93) revient sur la réhabilitation de l'État en assurant ses fonctions pérennes, en garantissant la neutralité de l'administration et en moralisant la vie publique. Mais le gouvernement chargé d'appliquer cette plate-forme (94), a été accaparé par la préparation des élections présidentielles du 16 novembre 1995.

Au-delà de la réforme administrative proprement dite, tous ces programmes ont traité de la nécessité de réhabiliter l'autorité de l'État et de restaurer sa crédibilité. C'est dire l'ampleur de la crise qui ne se résume pas à de simples dysfonctionnements bureaucratiques. Toutes ces résolutions n'ont pas eu de portée réelle sur le terrain (voir *supra*). L'instabilité gouvernementale (95) ne permet pas une action durable et en profondeur. Mais on peut rétorquer qu'une œuvre aussi importante que la réforme de l'administration devrait transcender les gouvernements, d'autant que tous s'accordent à reconnaître qu'elle est impérative (96). La faiblesse des résultats sur le terrain peut aussi s'expliquer par le dispositif institutionnel mis en place pour conduire les réformes.

La défaillance institutionnelle

La réforme administrative devrait être un processus permanent, soutenu par un dispositif institutionnel stable. Force est de constater que ce dispositif est soit inexistant, soit inadéquat.

Dès la formation du premier gouvernement au lendemain de l'indépendance, la Direction générale de la fonction publique (DGFP) est chargée «d'étudier toutes les mesures propres à améliorer l'organisation et le fonctionnement des services publics» (Sbih, 1973). Le rattachement d'une telle mission à la DGFP, sans résultats d'ailleurs, est inopportun. C'est pourquoi un ministère de la Réforme administrative et de la Fonction publique (décret 64-344, *JO* n° 98) est créé pour préparer la réforme administrative (97). Six

(89) *El Moudjahid* du 27 septembre 1989. La même expression s'emploie en France à la même époque.

(90) Services du chef du gouvernement (février 1992), Plan d'action du gouvernement.

(91) Le programme de S.A. Ghazali est le plus complet et le plus novateur.

(92) Services du chef du gouvernement (septembre 1992), Programme de travail.

(93) *Journal officiel* (1994) n° 6 du 31 janvier 1994.

(94) Services du chef du gouvernement (août 1994), Programme de transition.

(95) Un gouvernement compte une durée de vie moyenne d'une année.

(96) Il ne faut pas exclure aussi des considérations de marketing politique, chaque gouvernement voulant cultiver son image sur ce point. Pour des raisons différentes, les syndicats et les hauts fonctionnaires se sont emparés également de ce thème. Voir les *Journées d'études sur l'administration publique*, Alger, ENSAG, mai 1992.

(97) Décret 84-352 relatif à l'organisation de ce ministère, *JO* n° 104.

mois après, le décret 65-168 (*JO* n° 48) vient préciser les attributions de ce ministère en le chargeant d'adapter les structures de l'administration à l'action du gouvernement. Des pouvoirs importants lui sont confiés puisqu'il prépare tous les textes généraux portant sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration, tout en veillant à leur application.

L'expérience de réforme sous le régime de Ben Bella ne sera pas concluante. Avec l'avènement du régime de Boumediene, le ministère est supprimé. La réforme administrative est confiée au ministère de l'Intérieur (décret 65-197, *JO* n° 65); elle passe donc d'un rang ministériel à celui d'une direction de l'administration centrale. Une commission interministérielle est chargée de lancer une enquête par questionnaire pour préparer un projet d'organisation de l'administration centrale (Sbih, 1973, p. 84). Le résultat se borne à apprécier l'opportunité de créer ou supprimer telle ou telle structure. Une circulaire (Remili, 1967, p. 51) est adressée aux administrations centrales, critiquent leur mode d'organisation et de fonctionnement. Mais la réforme administrative ne constitue pas une priorité face aux grandes opérations à caractère idéologique : les nationalisations, la révolution agraire, la gestion socialiste des entreprises ou le statut général du travailleur. La construction d'un « État fort », cher au régime, se concevait comme un renforcement et une extension des prérogatives de l'administration (98).

Il faudra attendre dix-sept ans, et le régime de Chadly, pour voir la réforme administrative recouvrer un statut ministériel, bien que relégué au rang de secrétariat d'État à la Fonction publique et à la réforme administrative (décret 82-42, *JO* p. 116). De grandes ambitions lui sont fixées (99). Mais il n'aura pas de résultats tangibles sauf par des mesures visant à améliorer les relations avec le citoyen (voir *supra*). Finalement la création d'une commission nationale de la réforme administrative (décret 83-641, *JO* p. 1876), composée uniquement de fonctionnaires, n'a pas servi à grand chose. Ce secrétariat s'est plutôt contenté de gérer la fonction publique (100).

En 1984, le relais est pris avec la création d'un commissariat à la Recherche et à l'innovation administrative (décret 84-104, *JO* p. 469). Sur le plan statutaire, c'est un nouveau recul puisque la réforme administrative est reléguée au rang d'un organisme consultatif ne disposant même pas de moyens propres. Chaque ministère reprend à son compte des missions de réforme et d'innovation administrative (décret 87-38, *JO*, p. 136). Le rattachement du commissariat au premier ministère n'est pas suffisant pour lui donner l'autorité requise. Son rôle se bornera à élaborer quelques rapports, non publiés d'ailleurs.

Avec la disparition de ce commissariat, le gouvernement Merbah met en place une seconde commission nationale de la réforme administrative (101). A

(98) Voir, par exemple, la littérature abondante consacrée aux codes de la commune de 1967 et de la wilaya de 1969.

(99) Réduire les coûts de fonctionnement du service public, accroître l'efficacité de gestion, utiliser les techniques modernes.

(100) A propos de laquelle il est entré en conflit avec le ministère du Travail, qui voulait étendre le statut général du travailleur.

(101) *El Moudjahid* du 1^{er} août 1989.

la différence de sa devancière, sa composition, reflet de la démocratisation naissante, traduit une large représentation tant de l'administration que de la société civile. Cette commission connaît une existence éphémère (45 jours) et disparaît avec le gouvernement Hamrouche, nommé le 16 septembre 1989.

En 1994, douze ans après le secrétariat d'État à la Fonction publique et la réforme administrative, la réforme administrative réintègre un statut ministériel avec la nomination d'un ministre délégué auprès du ministre de l'Intérieur, chargé des collectivités locales et de la réforme administrative (décret présidentiel 94-93, *JO* n° 23). Le rattachement auprès du ministre de l'Intérieur n'est pas très judicieux car la réforme administrative intéresse tous les départements ministériels, aussi les querelles de clochers sont-elles inévitables. En outre, lui confier également les collectivités locales sur lesquelles le ministre délégué dispose d'une autorité directe, fait passer au second rang les préoccupations relatives à la réforme administrative (102), d'autant plus que les collectivités locales connaissent également de sérieux problèmes (Taïb, 1990d).

Finalement, dans l'actuel gouvernement, un ministre délégué est nommé auprès du chef du gouvernement, chargé de la réforme administrative et de la fonction publique (décret présidentiel 96-01, *JO* n° 1). Le rattachement auprès de cette instance est plus pertinent que lors de l'expérience précédente, il devrait donner plus d'autorité à la réforme administrative. Mais ceci s'appréciera sur le terrain (103). En tout état de cause, il aurait mieux valu que le titulaire de ce portefeuille soit élevé au rang de ministre à part entière. En effet, il est à craindre, comme ce fut le cas pour le secrétariat d'État de 1982, que les tâches de gestion de la fonction publique supplantent ou étouffent celles relatives à la réforme administrative.

Sur le plan de l'organisation interne de l'administration centrale (104), les bureaux d'organisation et méthodes qui existaient dans quelques ministères ont tour à tour disparu ou ont été dilués dans une activité plus vaste (105), leurs tâches n'étant pas définies de manière précise. Leur position hiérarchique n'est pas élevée, et parfois cette fonction n'est même pas hissée au rang de bureau. Ces structures sont marginalisées au niveau du processus décisionnel, même s'il concerne directement les questions d'organisation et méthodes ou de refonte des organigrammes. Le poste d'organisateur n'a pas même été prévu par la commission nationale de classification des postes de travail dans le cadre de la mise en œuvre du statut général du travailleur. Les tâches d'organisation et méthodes, à défaut de parler d'une fonction reconnue comme telle, sont prises en charge, suivant le cas, par des administrateurs, des ingénieurs ou des informaticiens. Les inspections centrales, qui disposent de quelques attributions en la matière (décret exécutif 90-188, *JO* n° 26), n'assument pas correcte-

(102) Et parmi lesquelles, il faut souligner une nouveauté : la rentabilité du travail administratif est évoquée à deux reprises (décret exécutif 94-247, *JO* n° 53). Il faut voir là l'empreinte des réformes économiques et du plan d'ajustement structurel.

(103) Déjà, il a fallu attendre six mois pour connaître les attributions du ministre délégué, cf. décret exécutif 96-212, *JO* n° 37.

(104) L'essentiel des réflexions qui suivent s'inspirent en grande partie d'un rapport du Commissariat à la recherche et à l'innovation administrative, non publié.

(105) Administration générale, informatique, planification, personnel.

ment cette charge et leurs rapports ne sont pas toujours pris en considération. Il faut souligner, par ailleurs, le grave déficit de cadres qualifiés en organisation et méthodes. Et quand, ils existent, ils ne sont pas affectés toujours là où il faut.

Depuis l'indépendance, la réforme administrative en Algérie a donc connu toutes les expériences institutionnelles (106), ponctuées par de longues périodes de vide. Elle a le plus souvent hérité d'un statut juridique atrophié et d'une position politique faible (107), desservie par l'absence d'une vision stratégique à longue portée. En fait, il n'y a pas d'institutions, ni de structures solides, stables et compétentes pour impulser, conduire et évaluer la réforme administrative. Il faut dire que la démarche avec laquelle ont été menées les opérations de changement n'a pas aidé à leur réussite.

Une démarche bureaucratique

Selon l'expression désormais célèbre de Michel Crozier, « on ne change pas la société par décret ». En Algérie, de fait, c'est avec des procédés bureaucratiques que l'on a voulu combattre la bureaucratie, ce qui a conduit à son renforcement. Si l'administration a pu susciter et conduire des changements au sein de la société, s'agissant d'elle-même, elle a été plutôt source de résistances et de blocages, sinon d'opposition au changement. Le problème n'est pas le changement en lui-même mais la manière de le promouvoir (108), sans quoi la logique bureaucratique va « transformer les meilleures idées en schémas rigides » (109). Mais peut-on faire autrement quand les seules ressources dont on dispose sont précisément des ressources de nature bureaucratique ?

Les pratiques de secret

Sans s'interroger sur les causes qui poussent à l'émergence d'un besoin, il faut dire que le processus décisionnel se trame dans une « boîte noire », pour reprendre Easton (110). Ce qui est visible dans l'invisible est que la décision est prise dans le secret, en vase clos, jusqu'au moment où le public en prend connaissance par la voie du discours politique ou juridique.

On sait que le fonctionnaire est une variable déterminante du processus de réforme (111). Une longue tradition de fonctionnement de l'administration fait de celui-ci un être assujetti. La séparation entre la conception et l'exécution constitue l'une de ses règles cardinales. La distance hiérarchique est accentuée en Algérie, les raisons culturelles mises à part, du fait de la nature même du régime où les instances de représentation du fonctionnaire sont monopolisées, à

(106) Y compris des commissions *ad hoc* sur des questions spécialisées ou sectorielles et qu'il serait fastidieux de citer tant elles sont nombreuses.

(107) Mais la réforme administrative est un thème politiquement porteur, surtout quand elle est associée à la lutte contre l'injustice, *hogra* en arabe populaire, terme en vogue actuellement.

(108) LEMAITRE (P.), *Des méthodes efficaces pour étudier les problèmes*, Paris, éd. Chotard et associés, 1985 ; ORGOCOZO (L.) & SERIEYX (H.), *Changer le changement. On peut abolir les bureaucraties*, Paris, éd. du Seuil, 1989.

(109) CROZIER (M.), *État modeste, État moderne*, Paris, Fayard, 1991, p. 99.

(110) Il faut souligner le rôle déterminant de la présidence de la République.

(111) CHEVALLIER (J.), Les fonctionnaires et la modernisation administrative, *La Revue administrative* (271), 1993, p. 5-8.

peine atténuées aujourd’hui par un monopole de fait de l’UGTA (112). Les comités techniques paritaires n’existent pas, et il en est de même du Conseil supérieur de la fonction publique. Le management participatif est loin de constituer une préoccupation fondamentale de l’action syndicale. Sans aller jusqu’à utiliser des techniques de participation sophistiquées tels que les projets de services, les cercles de qualité ou les contrats d’objectifs, un minimum de consultation reste tout de même utile et nécessaire (113). Le fonctionnaire reste le grand absent dans les processus de réformes, y compris dans la phase de mise en œuvre.

La consultation est parfois organisée mais uniquement au niveau des États-majors sous forme de journées d’études ou de séminaires. Les participants sont généralement invités à émettre des observations ou à formuler des recommandations, ils profitent aussi de ces tribunes pour exprimer des revendications d’ordre socio-professionnel. Sur le plan technique, des réserves s’imposent sur la préparation de l’ordre du jour, le choix des participants et la durée des travaux. On peut noter que ces rencontres ne pèsent pas fondamentalement sur des décisions pré-arrêtées qu’il s’agit d’enrichir ou de conforter par un consensus ou une adhésion (114). La même conclusion peut être tirée à propos des organismes consultatifs.

Concernant le citoyen, on peut dire qu’il est totalement absent du processus décisionnel hormis les cas spécifiques de la représentation par les associations ou les partis politiques. Une exception : les débats sur la Charte nationale de 1976, dont l’objectif était de légitimer un projet de société. La réforme de l’administration ne signifie pas nécessairement l’introduction de changements de dimension nationale et centralement décidés. Elle peut concerner les collectivités locales, si toutefois leurs responsables initient des micro-projets de modernisation où la population peut être consultée directement ou par le biais des instances locales de représentation telles que les associations, les comités de quartiers ou les structures traditionnelles d’organisation villageoise (les *djemaas*). Même à ce niveau, les responsables locaux reproduisent les mêmes schémas décisionnels que ceux de l’administration centrale, certains d’entre eux se conduisent même en véritables potentats locaux, s’appuyant sur des clientèles fidèles et loyales.

En définitive, la décision dans l’administration demeure secrète car prise dans des cercles étroits et fermés. Une longue pratique de concentration du pouvoir, de centralisation de la décision (115) et de monopolisation des formes de représentation a détruit toutes les formes d’intermédiation sociale au point de transformer l’administration en un écran (protecteur) entre les gouvernants

(112) Ou qui font l’objet d’une reprise en main par l’exécutif, voir par exemple le cas du Conseil supérieur de la magistrature (Taïb, 1995).

(113) Parfois des avant-projets de textes sont envoyés aux concernés. La version définitive du texte montre que les observations sont peu ou pas prises en charge. C’est le cas de la loi 90.08 relative à la commune.

(114) En raison du verrouillage de la libéralisation politique, ces rencontres servent aussi à montrer que le régime se démocratise, surtout quand elles sont ouvertes à des représentants de la société civile. Dans les grandes occasions, la télévision est présente pour en témoigner.

(115) On peut dire avec Michel Crozier, *op. cit.*, p. 218, que nous avons hérité de la tradition française de « mépris pour les commissions ».

et la société. Refaire le chemin inverse, celui de l'autonomisation-participation des segments sociaux, est bien plus difficile (116).

Le volontarisme juridique

Sans doute prend-il ses racines dans le volontarisme politico-idéologique de l'Algérie indépendante. L'État prométhéen, en transformant les rapports sociaux, veut construire une société nouvelle (Mialle, 1973; Raffinot & Jacquemot, 1977; Etienne, 1977), voire un sujet nouveau (Dezeuze, 1980). Détenteur d'une double légitimité, historique et révolutionnaire, et s'appuyant sur l'État providence, le régime d'alors s'est lancé de grands projets de changement social : révolution industrielle et agraire, gestion socialiste des entreprises, statut général du travailleur, etc. (117).

Le volontarisme politico-idéologique prend sa matérialité dans le volontarisme juridique. Par la voie du droit, et de préférence celle du règlement, la puissance publique permet d'exécuter directement la volonté politique. La valorisation du droit va donner l'illusion mythique de l'effectivité immédiate et positive de la norme juridique par la grâce de ses seules vertus intrinsèques. Si les considérations politico-idéologiques ont changé, l'esprit (étatiste) et la méthode (réglementation) demeurent les mêmes, aboutissant à l'expansionnisme juridique et à l'inflation réglementaire, – même si l'évolution et la complexification de la société justifient en partie ce phénomène. Il faut ajouter que chaque gouvernement, chaque ministre veut marquer son passage de son empreinte, qui se traduit par ce qu'on appelle prosaïquement des « réformettes ».

Pourtant, il ne suffit pas de produire des textes, il faudrait aussi qu'ils soient appliqués, voire applicables. En raison de l'insuffisante connaissance de l'administration et de son environnement, de la méconnaissance ou de la sous-estimation des rapports de force, de la négligence de l'inertie bureaucratique, et pour d'autres causes encore, il arrive, et ce n'est pas rare, que les textes ne connaissent aucune effectivité (118) ou soient détournés à d'autres fins que celles initialement prévues, comme c'est le cas par exemple du logement social. Le volontarisme juridique, relayé par l'étatisation des activités sociales, va conduire les pouvoirs publics à édicter des règles de plus en plus détaillées et précises, de sorte que le droit va perdre ce qui fait sa force : généralité, stabilité et cohérence. Ce phénomène d'inflation réglementaire (119) nuit à la qualité des textes. Ceux-ci sont mal élaborés, dans la précipitation (120). Des textes

(116) Sauf pour les organisations patronales qui ont bénéficié d'une éclatante reconnaissance à la faveur des réformes économiques.

(117) Il n'est que de lire les différentes chartes, et surtout celle de 1976, pour voir s'exprimer un véritable messianisme teinté de romantisme révolutionnaire.

(118) Rappelons l'exemple de la création du marché boursier. L'amélioration des relations avec le citoyen (décret 88-131 déjà cité) demande un changement en profondeur de la mentalité des fonctionnaires.

(119) Particulièrement dans certains domaines : fiscalité, urbanisme, construction, douanes, statut de la fonction publique... Le recueil des textes sur la cession des biens de l'État comprend 394 pages, les textes pris en application du statut général du travailleur se chiffrent par centaines.

(120) Il n'existe pas de Conseil d'État, la Cour suprême n'est pas consultée. Il faut souligner aussi le problème de traduction quand des textes sont conçus en français, mais c'est la version rédigée en arabe qui est opposable.

nouveaux s'ajoutent aux anciens, ou remplacent partiellement (121). Il faut constamment corriger les dispositions en vigueur (122), qui sont rapidement frappées d'obsolescence ou s'avèrent inadéquates.

Il arrive que les fonctionnaires, et même les professionnels du droit, n'arrivent pas à maîtriser la réglementation, surtout quand elle est densifiée par une profusion de mesures d'ordre interne telles que les circulaires et les instructions (123), lesquelles parfois, contredisent ou travestissent des textes d'un niveau hiérarchique supérieur. Pour faire face à des situations imprévues ou s'adapter à un cas particulier, des dérogations à des règles générales sont prescrites (124). Progressivement, la réglementation constitue un maquis juridique qu'il est difficile de débroussailler ou même de comprendre.

A un niveau anthropologique, il faut dire que l'État de droit n'est pas suffisamment enraciné dans l'ordre social (Chalabi, 1989), parfois au plus haut niveau des rouages de l'État. La culture juridique imprègne de manière imparfaite les rapports au sein et hors de l'administration. En fait, le droit n'a pas acquis encore d'épaisseur sociale pour être intériorisé comme norme de régulation sociale. Aussi n'est-il pas machinalement consommé. Pour ne parler que du fonctionnaire, s'il estime que le changement ne lui « rapportera rien », sinon des tracasseries supplémentaires ou un surcroît de travail, il se réfugie dans la passivité ou adopte des attitudes d'évitement ou de contournement de la règle. Selon les circonstances, il peut passer un arrangement avec le supérieur ou le subordonné (125), conclure une négociation ou un échange avec le citoyen (Taïb, 1989a). Le volontarisme juridique finit ainsi par dévaloriser la règle de droit (126), accentuant la fragilité de la réforme administrative.

Une démarche directive

« Si l'administration française est si souvent paralysante, ce n'est pas qu'elle veuille ralentir le développement, c'est au contraire parce qu'en voulant l'accélérer et en prétendant le diriger, elle le bloque dans des mécanismes rigides » (127). Cette affirmation, cœur de la sociologie des organisations développée par Michel Crozier, est encore plus vérifiée dans le cas de l'administration algérienne, car l'héritage administratif colonial (128) et la nature du régime politique, depuis plus de trois décennies, ont accentué la dimension dirigiste et autoritaire du modèle bureaucratique.

(121) Une détestable pratique oblige à un véritable casse-tête quand un texte est abrogé dans ses dispositions contraires, mais sans dire lesquelles.

(122) L'organisation de la wilaya a été revue dix fois de 1970 à 1986 : voir Services du chef du gouvernement (1992), *Actes des journées d'études*, p. 86.

(123) Les membres du gouvernement usent et abusent de ce procédé.

(124) Pour prendre un exemple banal, l'extrait d'acte de naissance, parce qu'il faut se rendre dans la commune de naissance, n'est exigé que dans des cas bien précis. Il a fini par être quasi-systématiquement demandé.

(125) THOENIG (J.C.), Pour une approche analytique..., *op. cit.*

(126) CHEVALLIER (J.), Les enjeux de la réglementation..., *op. cit.*

(127) CROZIER (M.), *État modeste, État moderne*, *op. cit.*, p. 98.

(128) Il faut rappeler que l'Algérie n'était pas gérée par l'administration métropolitaine mais gouvernée par l'administration coloniale locale, autrement plus oppressive et autoritaire.

Les mesures de réforme sont imposées de manière unilatérale, impersonnelle et par la voie hiérarchique aux différents échelons administratifs qui sont tenus de les mettre en œuvre. C'est tout juste si, parfois, des campagnes d'information et d'explication sont menées, ou des actions de perfectionnement ou de recyclage qui accompagnent le changement. Ainsi, le fonctionnaire est amené à appliquer des décisions dont il ne comprend pas l'enjeu ou ne mesure pas l'ampleur et l'impact (129). N'étant pas impliqué de manière active et intelligente dans le processus de changement (il reçoit d'ailleurs tous les jours de nouvelles instructions), il développe toute une gamme de moyens de résistance : mauvaise application des textes, indocilité, laxisme, réactions grégaires de défense, activation de structures informelles, etc. Le système ne laisse pas la possibilité de susciter des réformes émergentes, y compris sous la forme de micro-projets de modernisation. Pour cela, il aurait fallu que la décentralisation et la déconcentration soient autrement plus effectives, et soutenues par des techniques du management participatif et des méthodes de créativité.

D'où cette impression que l'on ressent d'une déliquescence de l'autorité, de l'absence de sanctions et d'une autonomisation des segments administratifs subalternes, aggravée par l'instabilité des cadres. La réaction des dirigeants est d'user davantage d'autorité (130), de changer un responsable, d'édicter une réglementation plus coercitive sans que cela ne se traduise par des résultats concrets, les mêmes causes produisant les mêmes effets. Aussi pour masquer leurs mauvais résultats, sinon leurs échecs, les dirigeants annoncent des bilans triomphalistes enrobés dans la langue de bois, ou critiquent la bureaucratie comme pure abstraction. La rigidité du système bureaucratique sécrète une telle force d'inertie qu'elle décourage les meilleures volontés (131).

Le schéma intellectuel qui prévaut représente l'administration comme un univers de règles formelles fonctionnant tel un système cybernétique (132). Il faut dire aussi que l'idéotype bureaucratique donne une perception complète, logique, cohérente et en définitive rassurante du monde administratif. Tout le système de formation du fonctionnaire contribue à inculquer l'idée que le « bon » fonctionnaire est celui qui connaît la réglementation, c'est-à-dire une norme qui est par essence autoritaire et coercitive (Taïb, 1989a). Le raisonnement à dominante techno-juridique ne peut donner qu'une connaissance de l'administration expurgée de sa dimension historique et de son épaisseur sociale. Les dysfonctionnements bureaucratiques sont objectivés dans une perception du formel et de l'institutionnel. C'est dire qu'il faudrait procéder à un renouvellement de la connaissance de l'administration (133).

(129) Les pouvoirs publics sont totalement acquis à la nécessité de mobiliser l'investissement privé national mais les échelons subalternes de l'administration demeurent imprégnés de la vision des années 70, celle du privé « exploiteur ».

(130) Soit par le renforcement du pouvoir hiérarchique, soit par le durcissement du contrôle. Même la télévision est mise à contribution quand elle montre un ministre ou un wali donnant des instructions fermes à des responsables pénauds.

(131) Il n'est pas rare de voir un nouveau responsable, armé de fortes convictions, baisser les bras au bout de quelques mois.

(132) Y compris les membres du gouvernement, qui sont dans une très grande proportion des fonctionnaires d'origine (Taïb, 1985). La tendance s'est accentuée aujourd'hui.

(133) THOENIG (J.C.), Pour une approche analytique, *op. cit.*, p. 526.

A l'évidence, le système politico-administratif n'est pas encore prêt à assumer ces changements culturels et intellectuels (134). De surcroît, le modèle d'administration auquel il fait référence a connu une certaine « réussite » dans les années soixante-dix, époque mythique et idéalisée d'une Algérie forte et prospère. Le modèle d'une administration centralisée et autoritaire reste considéré comme le plus efficace, même si la réussite qu'on lui attribue n'est pas le résultat d'une gestion particulièrement efficace. Dans le cadre d'une transition vers l'économie de marché, l'idéal à atteindre reste celui de l'Espagne de Franco ou de la Corée du sud des années quatre-vingts.

La question peut-être posée brutalement en fin de compte : peut-on changer la société sans changer l'administration ? Les sphères économique, sociale et politique, pour autant que l'on puisse opérer ce type de découpage, ont connu des changements notables dans certains cas. L'administration, quant à elle, semble demeurer immuable, ou si peu touchée par les réformes. Par ailleurs, ce qu'elle perd en termes de gestion directe, elle le récupère d'une autre manière en renforçant son rôle d'encadrement normatif. La bureaucratie est devenue un énorme appareil dense, rigide et complexe à tel point que les bouleversements qu'a pu connaître son environnement n'ont pu érafler sa logique profonde.

Au contraire, quand on voit avec quelle démarche on s'est attaqué au monolithisme bureaucratique, il n'est pas étonnant de constater que l'on a fait qu'aggraver l'entropie bureaucratique. Certes, le citoyen souhaite des changements mais ce ne sont pas les mêmes que ceux désirés par le fonctionnaire ou les dirigeants, chacun étant motivé par des attentes différentes, sinon antagoniques. Le citoyen demande la qualité dans la prestation de services, le fonctionnaire recherche un statut valorisant et protecteur, le politique en appelle à une administration efficace, qui lui fera retrouver une légitimité perdue et une crédibilité affectée. Pour que les différents acteurs puissent parler un langage commun sur la base d'un consensus minimal, ne faudrait-il pas revenir à la finalité première de l'administration qui est un service public au service du public.

Seulement, la modernisation de l'administration est une œuvre longue et ardue, non seulement d'un point de vue managérial, mais surtout du fait de la double contrainte qu'elle rencontre : la patrimonialisation du service public au sens organique du terme, l'instrumentalisation de l'administration à des fins politiques. Le modèle d'administration de l'idéotype weberien convient à la nature d'un régime politique foncièrement autoritaire, reposant sur la prééminence du pouvoir exécutif. Dans cette perspective, l'administration constitue une machine de démultiplication du pouvoir et de contrôle social. Parler de réforme de l'administration suppose qu'il faille d'abord accepter une déperdition de parcelles du pouvoir au profit de segments administratifs périphériques et d'acteurs sociaux autonomisés. Cela, le système politico-administratif n'est pas encore près de le concéder. Il est vrai aussi que les réformes sont engagées

(134) Il n'est que de voir comment sont grignotés progressivement les maigres acquis des réformes politiques et administratives.

dans les pires circonstances qui soient : crise économique, instabilité gouvernementale, troubles sociaux, insécurité. Un tel contexte ne manque pas de fragiliser les hommes et les institutions. La réaction est de se protéger derrière les rigidités bureaucratiques, de s'accrocher aux certitudes, et pour certains de s'arc-bouter sur les priviléges.

BIBLIOGRAPHIE

- AMOUR (K.), LEUCATE (C.), MOULIN (J.J.), 1974. – *La vie algérienne : les contradictions d'un développement national*. Paris, Maspéro, 179 p.
- AOUABDI (A.), 1989. – *Cours de droit administratif* (en arabe). Alger, OPU, 2^e édition, 293 p.
- AUTIN (J.L.), 1976. – *Le droit économique algérien*, thèse d'État en droit, Montpellier.
- AZZI (A.), 1989. – L'informatisation des collectivités locales en Algérie. in, CMERA, *L'administration territoriale au Maghreb*. Rabat, éd. Guessous, p. 241-261.
- BABABJI (R.), 1987. – Le fonctionnaire et l'État en Algérie. De l'obligation de réserve à l'obligation d'allégeance. *RASJEP* (2), p. 335-346.
- BARI (A.), 1987. – Les nouveaux impératifs de gestion des finances locales. Alger, ENA, *Journées d'études sur la décentralisation et la gestion*, doc. ronéotypé, p. 215-224.
- BEGHOUL (M.), 1987. – Le rapprochement administration-administré. Alger, ENA, *Journées d'étude sur la décentralisation et la gestion*, doc. ronéotypé, p. 175-186.
- BENACHENHOU (A.), 1992-1993. – L'aventure de la désétatisation. *REMMM* (65), p. 175-185.
- BEN AISSA (S.), 1983. – *L'aide de l'État aux collectivités locales*. Alger, OPU, 380 p.
- BEN AKEZOUH (C.), 1984. – *La déconcentration en Algérie*. Alger, OPU, 341 p.
- BENBADIS (A.) et al., 1980. – Le statut général du travailleur et l'évolution du droit de la fonction publique. *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, janvier-février, p. 109-116.
- BENSALAH (T.), 1979. – *La République algérienne*. Paris, LGDJ, 416 p.
- BORELLA (F.), 1970. – *Introduction au droit administratif*. Alger, ministère de l'Intérieur, Les cahiers de la formation administrative, 193 p.
- BOUDIAF (A.), 1989. – *Les organismes consultatifs dans l'administration algérienne*. Alger, ENAL, 446 p. (en arabe).
- BOUKHOBZA (M.), 1991. – *Octobre 1988. Évolution ou rupture ?* Alger, Bouchène, 237 p.
- BOUSBIA (M.), 1989. – L'adaptation du rôle et de l'organisation de l'administration centrale à l'autonomie de l'entreprise. Alger, ENA, *Journées d'études sur l'entreprise publique économique*, doc. ronéotypé, p. 175-186.
- BOUSSOUMAH (M.A.), 1980. – *L'entreprise industrielle en Algérie*. Alger, OPU, 682 p.
- 1989. – L'évolution de la notion d'entreprise dans le droit public algérien. *RASJEP* (1), p. 29-88.
- 1992. – Essai sur la notion juridique de service public. *RASJEP* (3), p. 333-499.
- BOUZIDI (A.), 1985. – L'entreprise publique et l'État. *Revue du CENEAP* (1), [Alger], p. 1-8.
- BRAHIMI (M.), 1982. – *Le phénomène de la consultation auprès de l'administration algérienne*. Alger, thèse d'État en droit.
- 1989. – Quelques questions à la réforme de l'entreprise. *RASJEP* (1), p. 89-144.
- 1990. – *Le SGT et les administrations publiques. « La fonction publique » algérienne*. Alger, OPU, 102 p.
- CHALABI (E.), 1989. – *L'Algérie et l'État de droit*. Paris, éd. Arcanète, 306 p.

- DAHAK (B.), 1982. – *Réflexions sur les stratégies étatiques vis-à-vis du phénomène associatif*. Thèse de 3^e cycle en droit, Montpellier.
- DERSA, 1981. – *L'Algérie en débat*. CEDETIM-Maspéro, 266 p.
- DEZEUZE (G.), 1980. – *La représentation volontariste dans l'intégration sociale. L'Algérie contemporaine 1965-1978*. Thèse d'État en sciences politiques, Montpellier, 184 p.
- Direction générale de la fonction publique, 1994. – *Recueil des actes des journées d'études sur la fonction publique*, 132 p.
- ENA, 1987. – *Journées d'études sur la décentralisation et la gestion*. Alger, 18-22 avril, doc. ronéotypé, 294 p.
- 1989. – *Journées d'études sur l'entreprise publique économique*. Alger, 26-29 mars, doc. ronéotypé, 240 p.
- ETIENNE (B.), 1977. – *Algérie, culture et révolution*. Paris, éd. du Seuil, 332 p.
- GAS (A.), 1992. – Les aspects budgétaires et l'administration publique. In *Services du chef de gouvernement, Actes des journées d'études sur l'administration publique*, Alger, 2-4 mai, p. 92-122.
- GLASSMAN (D.) & KREMER (J.), 1978. – *Essai sur l'université et les cadres en Algérie*. In *Les cahiers du CRESM*, Paris, Editions du CNRS, 252 p.
- GORDON (H.) et al, 1978. – La question bureaucratique dans le langage du gouvernement algérien. Alger, *RASJEP* (1), p. 145-180.
- HARBI (M.), 1980. – Le FLN. Mirages et réalités. Paris, éd. Jeune Afrique, 446 p.
- IGL (G.), 1978. – Le statut général du travailleur. Paris, Editions du CNRS, *Annuaire de l'Afrique du Nord*, p. 315-338.
- LECA (J.) & VATIN (J.C.), 1975. – *L'Algérie politique, Institutions et régime*. Paris, Presses de la FNSP, 501 p.
- MAHIOU (A.) & AUTIN (J.L.), 1976. – L'impact de la révolution agraire sur les institutions administratives. *RASJEP* (1), p. 44-86.
- MAHIOU (A.), 1977. – Administration et développement. In : *Études de droit public*, Alger, OPU, p. 53-69.
- 1981. – *Cours d'institutions administratives*. Alger, OPU, 333 p. + addendum.
- 1981. – Le statut général du travailleur. *RJPIC* (4), p. 848-866.
- 1982. – Rupture ou continuité du droit en Algérie. *RASJEP*, numéro spécial, p. 107-135.
- MAMERI (K.), 1977. – *Citations du Président Boumediène*. Alger, SNED, 3^e édition, 424 p.
- MENTRI (M.), 1988. – *L'administration en question : réflexions sur les relations administration-administrés*. Alger, OPU, 208 p.
- MEZIANE CHERIF (A.), 1995. – *Collectivités locales, gestion et évolution*. Rouiba, ENAG, 289 p.
- MIAILLE (M.), 1972. – Contribution à une réflexion sur l'entreprise socialiste algérienne. *RASJEP* (3), p. 653-693.
- 1973. – Le contrôle de l'État sur les associations en Algérie. *RASJEP* (1), p. 47-76.
- MICHALLON (T.), 1976. – *Les collectivités locales algériennes d'hier à aujourd'hui*. Thèse d'État, Aix-en-Provence.
- MICHEL (H.), 1975. – Administration et développement au Maghreb. In *Introduction à l'Afrique du Nord contemporaine*, Paris, Editions du CNRS, p. 283-299.
- OLDACHE (H.), 1983. – *Contribution à l'étude du discours politique. Le discours étatique algérien contemporain à travers le thème de l'administration*. Thèse de 3^e cycle, Montpellier, 188 p.
- RABHI (M.), 1987. – L'État et le citoyen ces trois dernières années. ENA, *Journées d'études sur la décentralisation et la gestion* (18-22 avril), doc. ronéotypé, p. 119-126.
- RAFFINOT (M.) & JACQUEMOT (P.), 1977. – *Le capitalisme d'État algérien*. Paris, Maspéro, 393 p.
- RAHAL (B.), 1994. – La concession de service public en droit algérien. *Idara* (1), [ENA d'Alger], p. 7-37.

- RAHMANI (A.), 1991. – L'évolution du statut du patrimoine de l'entreprise publique économique. *RASJEP* (1-2), p. 119-140.
- 1996. – Quelle politique de formation pour la fonction publique. *Idara* (1), p. 7-29.
- REMILI (A.), 1967. – *Les institutions administratives algériennes*. Alger, SNED, 296 p.
- ROUZEIK (F.), 1992-1993. – Algérie 1990-1993 : la démocratie confisquée ? *REMMM* (65), p. 29-60.
- SBIH (M.), 1968. – *La fonction publique algérienne*. Paris, Hachette, 255 p.
- 1973. – *L'administration publique algérienne*. Paris, Hachette, 378 p.
- Services du chef de gouvernement, 1992a, *Actes des journées d'études sur l'administration publique* (mai), 298 p.
- 1992b. – *Plan d'action du gouvernement de Ghozali (S.A.)*, février, 813 p.
- 1992c. – *Programme de travail du gouvernement de Abdesselam (B.)*, septembre, 68 p.
- 1992d. – *Programme de transition du gouvernement de Sifi (M.)*, août, 172 p.
- TAÏB (E.), 1985. – *Les cadres de la nation en Algérie*. Thèse d'État en droit, Montpellier, 595 p., + annexes.
- 1988. – Le régime juridique du travailleur occupant une fonction supérieure de l'État. *RASJEP* (1), p. 57-83.
- 1989a. – La formation du fonctionnaire algérien au droit. *RFAP* (51), [Paris], p. 419-426.
- 1989b. – La formation du personnel communal en Algérie. in : CMERA, *L'administration territoriale du Maghreb*, Rabat, éd. Guessous, p. 97-117.
- 1989c. – Le conseil d'administration de l'entreprise publique économique. *RASJEP* (1), p. 213-241.
- 1990a. – Les relations État, fonds de participation en Algérie. *RIDE* (1), [Bruxelles], p. 103-113.
- 1990b. – Approche clientélaire de la relation fonctionnaire-citoyen en Algérie. *RASJEP* (2), p. 301-313.
- 1990c. – Le cabinet ministériel. *Bulletin du CDRA* (4), [ENA d'Alger], p. 3-13.
- 1990d. – Note sur les problèmes de gestion de la commune. *Bulletin du CDRA* (1), p. 29-41.
- 1991. – Le nouveau statut de la commune. *Idara* (1), p. 3-33.
- 1992a. – La figure de l'administré dans le discours administratif. *Idara* (3), p. 3-20.
- 1992b. – La démocratie à l'épreuve de la décentralisation. *Idara* (2), p. 45-68.
- 1993. – L'expérience algérienne de décentralisation. *RTAP* (9), [ENA de Tunis], p. 31-46.
- 1994. – Chronique de l'organisation administrative. ENA d'Alger :
- année 1990, *Idara* 1991 (1), p. 77-78 ;
 - année 1991, *Idara* 1992 (2), p. 79-101 ;
 - année 1992, *Idara* 1993 (1), p. 45-75 ;
 - année 1993, *Idara* 1994 (1), p. 73-114 ;
 - année 1994, *Idara* 1995 (2), p. 79-131.
- 1995. – Le juge algérien et la notion d'indépendance. *Droit et cultures* (30), [Paris], p. 123-145.
- TIMSIT (G.), 1967. – Le statut général de la fonction publique. *RASJEP* (2), p. 203-265.
- 1968. – Essai d'établissement d'un modèle de statut de la fonction publique dans les pays en voie de développement : le statut de la fonction publique algérienne. *RJPIC* (4), p. 1019-1051.
- VLACHOS (G.), 1973. – *Institutions administratives et économiques de l'Algérie*. Alger, SNED, 285 p.
- YANAT (A.), 1989. – Les finances des collectivités locales. in CMERA, *L'administration territoriale au Maghreb*, Rabat, éd. Guessous, p. 143-174.
- ZOUAIMIA (R.), 1986. – *Un essai d'adaptation de la fonction publique aux exigences du développement. Le cas algérien*. Thèse d'État en droit, Nice, 600 p.
- ZOUAIMIA (R.), 1989. – L'ambivalence de l'entreprise publique en Algérie. *RASJEP* (1), p. 145-158.