

**ELEMENTS SOCIOLOGIQUES DE REFLEXION
AUTOUR DE LA PROBLEMATIQUE
DES COLLECTIVITES LOCALES EN ALGERIE**

Abdelhamid GUERFI
Département de Sociologie
Université de Annaba

Résumé

Le présent article aborde la problématique d'une des institutions les plus importantes et les plus présentes (en termes d'influence sur la vie de la société) : l'Administration qui s'apparente à la fois au concept et à la réalité de l'Etat.

Nous avons voulu montrer assez brièvement que l'approche sociologique la plus judicieuse réside dans une vision multidimensionnelle historique, philosophique et fonctionnelle de la problématique de l'administration algérienne, dans un objectif de compréhension global de cette institution.

المخلص:

يعالج هذا المقال إشكالية إحدى المؤسسات الأكثر حضورا وتأثيرا في حياة المجتمع ، إذ يتعلق الأمر بالإدارة التي ترتبط في نفس الوقت بالدولة مفهوما وواقعا.

ونريد أن نبين بصورة موجزة أن المقاربة السوسيولوجية الأكثر مشروعية تكمن في رؤية متعددة الأبعاد تاريخية، فلسفية ووظيفية لإشكالية الإدارة الجزائرية بهدف الفهم الشامل لهذه الهيئة.

L'analyse de la dynamique de l'administration algérienne demeure, à nos yeux, le thème le moins sociologiquement analysé et le moins étudié de tous les thèmes ayant trait aux institutions et organisations de la société algérienne. Cela est dû au simple fait que le sujet a toujours été plus ou moins réservé à une sphère beaucoup plus qu'à d'autres, en l'occurrence la sphère juridique.

C'est pour cela que nous nous proposons, dans ce papier de faire le point et de proposer de débattre des orientations relatives à une vision adéquate de l'administration et de ses missions, à partir de catégories conceptuelles relevant de l'analyse sociologique.

Auparavant nous pensons qu'il est judicieux et même opportun de mettre à l'avant un certain nombre de remarques et observations préalables qui doivent permettre d'éclairer la démarche que nous proposons.

1- La première remarque à faire concerne le fait que la société algérienne, dans sa totalité ainsi que chacune de ses composantes, ont fait une mue et ont vécu une dynamique d'évolution, d'adaptation et de transformation, pour se mettre au diapason de l'ère de démocratisation et de libéralisation qui a vu le jour en Algérie il y a plus de treize ans.

A titre d'exemple, le secteur économique et plus particulièrement celui de l'entreprise, peut être considéré comme ayant achevé sa transformation et être entré de plain pied dans une sphère d'évolution européenne et OMC. Un très grand nombre d'entreprises évoluent et agissent aujourd'hui sur la base d'une rationalité de gestion des affaires et traduisent cela par une réalité d'action caractérisée par l'obligation de résultat, la mesure de la performance, la veille technologique, la gestion de et par la qualité, la gestion des compétences, etc.

La somme inestimable de savoir-faire accumulée dans le domaine du management de l'entreprise en si peu de temps, constitue un atout considérable dont on apprécie et appréciera plus tard la valeur dans les situations de concurrence et de partenariat par exemple.

En face de cela qu'en est-il de l'administration et plus particulièrement l'administration locale ? La réponse ne peut souffrir l'ombre d'une contradiction avec la réalité, puisque tous les pouvoirs qui se sont succédé depuis presque deux décennies reconnaissent l'état de léthargie, de rigidité et même (et surtout) de négativité de l'administration en général

et de l'administration locale en particulier. Cette dernière qui est l'institution la plus proche du citoyen et de sa réalité, et qui est constituée par les cellules de base de la société que sont les communes, n'a pas pu ni évoluer avec la dynamique globale de la société. Elle est restée figée dans le temps.

Tous les maux que la société et ses acteurs imputent à l'administration locale, tels que la bureaucratie, le népotisme, l'abus de pouvoir, la dilapidation foncière, etc., elle en porte bien la responsabilité entière, ne serait-ce que parce qu'elle n'est pas arrivée à s'en défaire.

2- De ce fait la réforme administrative dont on a très souvent parlé depuis des décennies et pour laquelle on a même créé des structures au niveau gouvernemental, tarde à prendre forme et est aujourd'hui plus qu'impérieuse puisqu'elle concerne un domaine qui constitue un des leviers de la redynamisation de la société algérienne.

Le rappel, encore une fois de la nécessité impérieuse d'une «réforme de l'administration locale » nous amène à évoquer qu'avant cela, c'est à dire avant d'élaborer quelque plan de réforme que ce soit, il est impératif de procéder à un diagnostic et un état des lieux des collectivités locales qui ferait ressortir aussi bien les faiblesses (que nous ne connaissons que trop tant elles ont été «médiatisées », utilisées et usitées) que les forces et atouts dont elles disposent certainement et qui sont le fruit de l'accumulation d'une expérience qui dure au moins depuis quarante ans, sinon et certainement plus.

C'est donc le diagnostic global et objectif qui nous donnera les contours de l'existant réel sous tous ses angles et aspects (matériel, humain, organisationnel, etc.).

Il est à remarquer que cette étape est la plus importante car c'est sur cette base qu'il sera possible de construire un modèle adapté de gestion des affaires publiques, c'est à dire d'administration.

De toute façon, le contexte d'économie de marché et de démocratisation de la vie sociale et politique dicte à l'institution administrative un certain nombre d'impératifs fonctionnels et organisationnels qu'elle ne peut ignorer sous peine d'aller vers des situations encore plus complexes, en y menant aussi la société. La réforme, y compris dans ses détails, est en ce sens, et dans le contexte d'aujourd'hui, quelque chose qui s'impose de soi et non un choix que nous faisons de notre propre chef.

3- Cela nous mène à un constat que l'on doit être amené à faire dès lors qu'il s'agit du ou des champs d'action et d'intervention de l'administration (locale). Celle-ci est omniprésente dans la vie du citoyen et des groupes sociaux et de « manière étouffante » puisqu'elle a tendance à s'occuper de tout, s'intéresser à tout, à vouloir tout réguler elle-même, tout contrôler, tout orienter. L'histoire sociale et économique de l'Algérie depuis l'indépendance a prouvé que cela n'était guère possible, et, qu'à fortiori, elle n'en possédait pas les moyens.

Cette tendance à «vouloir s'occuper de tout » n'est pas quelque chose de récent, mais est le propre et la finalité de l'administration depuis sa création (qui remonte, au moins, au 16e siècle, c'est à dire avec l'avènement de la régence d'Alger comme nous le verrons plus bas).

D'ailleurs la démocratisation de la vie sociale et politique en Algérie depuis 1989 (constitution février 89) a permis, si l'on peut dire, un certain «désengagement de l'état » de certains secteurs et domaines au profit d'autres acteurs de la société qui sont les partis politiques, le mouvement associatif et autres.

4- Dans le même ordre d'idées l'institution administrative fonctionne depuis toujours sur la base d'un réflexe et d'un instinct «techniciste et juridiste ». Cela veut tout simplement dire que l'administration a de tous temps traité les problèmes économiques, sociaux, politiques, culturels, etc. par le biais d'arrêtés, de décisions et d'actes administratifs uniquement. L'administration en tant qu'institution et ses décideurs ont souvent eu cette tendance à oublier et / ou ignorer (cela relève même du simple réflexe ou instinct) que les problèmes qui se posent à eux sont des problèmes qui concernent des hommes et des femmes, aussi bien que des groupes sociaux, et qu'il y a lieu de les traiter en tant que tels.

L'approche et le traitement des problèmes du citoyen devraient donc être sociologiques, économiques et même psychologiques, et non sous forme de réaction décisionnelle stricte et rigide de décret, d'arrêté ou de décision.

Il y a lieu de ce fait de plaider pour une sociologie de l'administration afin que celle-ci sorte du «ghetto » juridique et juridiste (c'est à dire de déterminisme juridique) dans lequel elle s'est confinée elle-même.

A- Comme pré-requis à l'approche sociologique de l'institution de l'administration (locale), il est nécessaire de mettre l'accent sur le caractère séculaire de l'administration locale algérienne, que l'on peut supposer, ainsi

que nous l'avons noté plus haut, comme ayant existé depuis l'avènement de la régence turque à partir de 1516.

Bontems considère d'ailleurs que « la venue des turcs au Maghreb entraîne une rupture avec l'ordre ancien. Les institutions traditionnelles du monde musulman vont subir des remaniements importants. Au régime communautaire de l'*Oumma* succède une construction étatique fondée sur le double principe de la hiérarchie et des privilèges. »

Cette construction a engagé l'expansion géographique, à partir d'Alger, vers l'est et vers l'ouest du pays, avec une très grande cohérence dans la répartition territoriale : la capitale (Alger) et ses environs gérés de manière spécifique, et constitués par Dar Essoltane, les Beyliks du Titteri, de Constantine et d'Oran ; les Outhan, etc) (2) avec une répartition stricte des pouvoirs tant au niveau central qu'au niveau local.

Cette organisation et cette structuration ont d'ailleurs, de tous temps, répondu à une certaine logique et une rationalité de gestion des « affaires de l'Etat ». Une rationalité des autorités de la régence en place, et qui était, bien sûr guidée, par le souci de contrôler les populations et de lever l'impôt. C'est ce qui explique la centralisation excessive des pouvoirs et leur concentration entre les mains d'une seule personne (le Dey) représentant des catégories sociales qui l'ont nommé à ce poste, en l'occurrence le corps des janissaires.

Parallèlement à la division géographique il existait aussi une division personnelle de l'organisation par laquelle les autorités turques nommaient des représentants locaux non rattachés à une structure quelconque mais représentant leur tribu ou la fraction de leur tribu.

Le caractère essentiellement hybride et l'orientation exclusive vers l'exploitation et le prélèvement des impôts, ont donné à l'organisation un cachet strictement provisoire entraînant une absence de stabilité des institutions.

A l'avènement de la colonisation française, l'armée coloniale et ensuite les gouvernements français successifs ont perpétué et développé le «système » turc qu'ils ont trouvé sur place.

Des modifications et des évolutions ont été apportées bien sûr, mais toujours dans un esprit de maîtrise totale du territoire et de contrôle des populations. Les mêmes logique, et rationalité évoquées plus haut ont prédominé dans la relation de l'administration (locale) aux populations. La première n'existait que pour l'asservissement de celles-ci.

On ne peut passer sous silence l'expérience de l'Emir Abdelkader qui a, de son côté, et dans le cours de la « construction » de l'Etat Algérien contemporain, pu asseoir, lui aussi, une autre organisation du territoire et une structuration des pouvoirs sur la base, d'une logique, et d'une rationalité tout à fait différente, basées essentiellement sur la justice et l'équité, (4) et qui ont donné un caractère différent à son administration.

A l'indépendance, la société algérienne a hérité d'une institution administrative d'une complexité telle, que tout ce qui lui est inhérent ne peut s'expliquer que par son enracinement, par pratiques interposées, dans une histoire et un passé séculaires, qui réfèrent à la fois à l'occupation turque et à la colonisation française.

Fadhel notait que les pays du Maghreb, y compris l'Algérie, donc, à l'aube de leur indépendance n'ont eu d'autre alternatives que de reconduire le cadre et le corpus législatif français.

En Algérie les mêmes structures et organisations ont été reformulées dans un but de leur donner un aspect d'indépendance et de spécificité.

Une analyse plus approfondie nous indiquerait le rapprochement dans leur essence entre les structures pré et post indépendance.

Il apparaît donc, à travers cette approche historique que l'administration, telle qu'elle est organisée et structurée, ayant hérité des caractéristiques de son passé de presque cinq siècles, porte en elle ses propres contradictions. L'institution administrative porte en elle une première source de contradiction puisqu'elle perpétue une structure, une organisation (et des pratiques) qui ne peuvent être celles qui portent, dans leur projet, les attentes du citoyen d'une nation algérienne indépendante, avec des aspirations de développement, de justice et d'équité.

B- Sur un autre plan la structuration et l'organisation de l'administration locale en Algérie est fondée sur une philosophie sociale de type « occidentale » et donc un type de relations sociales qui tirent leurs sources de philosophes comme Jean Jacques Rousseau, Locke et Hobbes,

ainsi qu'une conception de l'état qui se ressource dans la philosophie néo-hégélienne ou même celle de la révolution française de 1789.

L'état occidental auquel il est fait allusion, une fois « autonomisé », mène vers « un développement du droit administratif », lequel droit « d'autant plus développé que les sociétés appartiennent à un type plus développé. » (5) et « une bureaucratie institutionnalisée, (qui devient un) instrument véritable de l'état contemporain » (6).

La société algérienne, quant à elle, est une société dont la structuration et surtout la mentalité et les pratiques sociales relèvent presque exclusivement de ce que l'on peut aisément appeler « le modèle Khaldounien », dont l'analyse repose essentiellement sur des concepts tels que la Assabya, El Ouala', El Hassab, etc.

Pour Ibn Khaldoun, l'existence ou plutôt l'absence d'un état central est intimement liée à la Assabiya. « Il est rare qu'un état

s'enracine dans les pays des tribus et des assabiyas » (7), « la structure tribale empêchant le pouvoir de s'institutionnaliser dans le temps » (8).

On peut considérer que les deux modèles d'organisation et d'analyse, auxquels nous venons de faire référence, sont différents s'ils ne sont pas antinomiques. C'est pour cette raison et à partir de cette considération que l'on peut dire qu'il existe un décalage manifeste entre la structure de l'institution administrative (locale) et sa culture (organisationnelle). C'est ce que l'on peut appeler la «deuxième source de contradiction ». Contradiction entre une logique de structuration rationnelle occidentale et une mentalité et une logique mentale et des pratiques « orientales » (tribales, etc.).

C- «Last but not least », et sur un plan beaucoup plus fonctionnel, l'administration locale en tant qu'organisation, pour accomplir les missions pour lesquelles elle existe et qui constituent sa raison d'être, doit être efficace et efficiente. Cela signifie qu'elle doit intégrer les notions et principes d'efficacité et de performance. C'est à dire que son organisation et sa structuration (découpage territorial et organisation interne), ainsi que son fonctionnement (relations d'interfaces entre structures centrales et locales, etc.) doivent être conçus dans une parfaite harmonie avec les missions qui lui sont dévolues. Or le constat sur lequel tout le monde semble être d'accord depuis des décennies c'est que l'administration (locale) est caractérisée beaucoup plus par des dysfonctionnements qui la dévient de sa mission.

Dans ce constat il est évident que l'administration est loin de veiller au service public, ce qui constitue sa raison d'être et sa mission principale, mais est domestiquée au service «de personnes» beaucoup plus qu'au service de la société. (Cela d'ailleurs n'est pas étrange et répond au type khalounien d'analyse). Et c'est beaucoup plus la répartition personnelle du pouvoir qui prédomine que la répartition fonctionnelle. Les hommes nommés ou désignés ou même «élus» à des postes représentent beaucoup plus ceux qui ont été à l'origine de leur désignation. Cette attitude l'emporte sur le sentiment et l'attitude du «commis de l'état» «au service du citoyen».

La mission de l'administration locale est aussi dévoyée pour toutes les raisons d'ordre interne inhérentes à son fonctionnement en tant qu'organisation.

Au delà de la notion d'organisation et de structuration que nous avons citée plus haut, il y a aussi la question des hommes qui, du reste, est la question centrale puisque c'est sur les hommes que repose toute application, toute mise en œuvre et tout fonctionnement de quelque système que ce soit. Or la gestion et la valorisation des Ressources Humaines dans l'administration tant centrale que locale est totalement absente. Entendons par là que, mis à part le schéma classique d'avancement sur la base des règles de la fonction publique, les agents et cadres de l'administration (administrateurs) ne font l'objet d'aucune action de gestion rationnelle et / ou de valorisation.

En clair nous évoquons l'absence d'une gestion des carrières, qui doit permettre à un employé de pouvoir éventuellement évoluer dans les structures de l'administration (locale) en fonction de règles et de normes pré-établies.

Cela est, et ne peut être que sous-tendu par une politique de formation qui est aujourd'hui quasi inexistante mais qui constitue, cependant, la pierre angulaire de la motivation et de la valorisation des compétences des employés de l'administration.

La formation des hommes et des femmes de l'administration est l'élément le plus valorisant et mérite toute l'attention nécessaire. C'est d'ailleurs cela qui permettrait d'asseoir un système de communication qui actuellement fait défaut ou qui est, plutôt, mal pris en charge.

Cela est tellement vrai qu'actuellement, à titre d'exemple, on ne connaît de l'administration que ses défauts et ses tares puisqu'elle ne communique pas avec le monde extérieur qu'elle est censée gérer et écouter, et qu'elle n'arrive pas, de ce fait, à l'informer de ses réalisations et de ses évolutions.

Toutes les actions positives et tous les efforts que les acteurs de l'administration entreprennent sont dévoyés et minimisés par un certain nombre d'actes négatifs.

De tout cela nous retenons que l'administration qui est l'institution appelée à gérer, organiser la société, manque elle-même d'organisation et d'efficacité. Cela représente la troisième source de contradiction.

C'est pourquoi l'administration a intérêt à asseoir une stratégie, et une politique de communication interne et externe qui lui permettront de gérer toutes les informations de et vers la population.

Former, communiquer, écouter, échanger, dialoguer c'est ce que ne fait pas l'administration, mais c'est ce qui lui permettra certainement d'éviter tout l'écueil de malentendus qui forment la principale source de discordance entre elle et le citoyen.

Bref, il est important d'avancer l'idée que pour faire sa mue et sa réforme l'administration est appelée à être gérée de la même manière que toute organisation, et pourquoi pas de la même manière qu'une entreprise. Weber lui-même ne déclarait-il pas : « Nous entendons par état une entreprise politique..... » (9).

Références:

- 1) C. Bontems, Manuel des Institutions Algériennes, de la domination turque à l'indépendance, Editions Cujas, Paris, 1976, p 25.
- 2) Op. cit. p 52 et sq.
- 3) Op. cit. p 210 et 211.
- 4) Op. cit. P 131
- 5) B. Badie et P. Birnbaum, Sociologie de l'Etat, Edition Grasset, Paris, 1979, p 31.
- 6) Op. cit. p 44.
- 7) L. Addi, Etat et Pouvoir, approche méthodologique et Sociologique, Editions OPU, 1990, p 68
- 8) Op. cit. p 67.
- 9) Badie et Birnbaum, op. Cit., p 44

BIBLIOGRAPHIE

- ADDI, Lahouari : Etat et Pouvoir, approche méthodologique et Sociologique, Editions OPU, 1990.
- BADIE, Bertrand et BIRNBAUM, Pierre : Sociologie de l'état, Edition Grasset et Fasquelle, 1982.
- BENAKEZZOUH, Chabane, La déconcentration en Algérie, du centralisme au « déconcentrationisme », OPU, 1984.
- BONTEMS, Claude : Manuel des Institutions algériennes, de la domination turque à l'indépendance, Editions Cujas, 1976.
- CROZIER, Michel : Le Phénomène bureaucratique, Editions du seuil, 1963.
- KADDACHE, Mahfoud : L'Algérie médiévale, Editions SNED, 1982.