

**LA REFORME DE L'ADMINISTRATION EN ALGERIE
CONTEXTE, ENJEUX ET CONDUITE DU CHANGEMENT ***

Hocine CHERHABIL

Directeur de l'Ecole Nationale d'Administration

L'Algérie a toujours évolué dans un contexte de réformes permanentes. Sitôt son indépendance reconquise, en juillet 1962, elle s'est attelée à reconstruire son Etat, dans des conditions extrêmement contraignantes, qui ont pesé de tout leur poids dans les évolutions futures qu'a connues le pays.

Je voudrais à titre préliminaire faire trois observations :

La première a trait aux finalités des réformes et à leur contenu. En effet il y a lieu d'indiquer qu'à chaque étape de la construction du pays, les réformes ont été moins ce que l'on pourrait qualifier de « simples innovations dans la continuité », que des moments de véritables ruptures et de remise en cause radicale de situations antérieures. A chacune de ces étapes et jusqu'à aujourd'hui, l'administration est mise au défi de conduire ou d'accompagner d'importants changements dans la société, tout en s'efforçant de changer elle-même. Ces défis, bien évidemment, sont relevés dans un esprit caractérisé tantôt par la motivation et l'engouement, tantôt par la résistance.

La deuxième remarque a trait à l'entreprise de réforme de l'administration. Elle se caractérise par son ampleur et sa complexité. Elle ne vise pas moins que d'assurer le passage d'une administration autoritaire, centralisée, routinière, peu communicative, à une administration participative, ouverte, managériale, transparente. Sur un autre plan, le nombre de fonctionnaires dans l'administration

* Communication présentée à la table ronde sur «les réformes de l'Etat au Maghreb», coprésidée par M.Bachir Mazouz, professeur agrégé à l'ANEP du Québec et taieb Hafsi, professeur à HEC, Montréal, titulaire de la chaire Wlter J. SOMERS. ENAP du Québec, 12 octobre 2006.

algérienne, qui s'élevait à peine à 70.000 en 1963, a connu une augmentation particulièrement forte et assez problématique, se situant aujourd'hui à quelques 1.500.000, et ce, au moment précis où le pays entame un processus de libéralisation et de passage à l'économie de marché.

Enfin, si les réformes dans l'administration revêtent souvent une sorte de cachet universel, dans la mesure où, partout, elles poursuivent des objectifs communs ou similaires, il n'en demeure pas moins qu'elles sont fortement arrimées aux spécificités de chaque pays et leur conduite, largement conditionnée par les traditions nationales.

C'est dire combien la philosophie des réformes en Algérie, mais aussi le contexte et les modalités de leur réalisation ont été, peut-être plus que partout ailleurs, fortement imprégnés du rôle éminent de l'histoire et de la culture nationale.

La présente communication s'efforce de livrer un aperçu des processus de réforme de l'administration en Algérie, abordés à travers des questionnements qui touchent à la fois aux contextes, aux principes et aux finalités de la réforme, mais aussi aux conditions de son élaboration et de sa mise en œuvre. Sans prétendre à l'exhaustivité, l'approche retenue s'attache à fournir quelques indications générales, articulées principalement autour des questions suivantes :

- Dans quels contextes se sont inscrits les processus de réforme en Algérie ? Il s'agit de rappeler l'évolution historique particulière de l'Algérie contemporaine, pour mieux saisir la finalité et la portée de ses choix de réforme.

- Pourquoi une réforme de l'administration ? Il s'agit d'identifier les motivations et les besoins liés à la nécessité de réforme, et de mettre en relief les enjeux qui s'y rattachent.

- Qu'à-t-on réformé ? Quels secteurs et quelles activités ont été concernés par le changement ? Et comment a-t-on réformé ? Quelles modalités ont été privilégiées dans la conduite des processus de réforme ?

I. Le contexte spécifique algérien et son évolution

A peine sorti de la période coloniale, le pays devait faire face à une situation économique et sociale des plus difficiles :

- des populations durement éprouvées par les spoliations et par les privations, ainsi que par les effets de plus de sept années de guerre de libération ;

- des structures sociales désagrégées ;
- un territoire présentant de fortes distorsions de développement ;
- des richesses naturelles dont l'exploitation était tournée vers les intérêts exclusifs de la puissance coloniale ;
- une administration et des services publics exsangues, vidés du plus clair de leur personnel d'encadrement à la suite du départ massif des fonctionnaires européens.

Le jeune Etat indépendant devait donc relever le défi tendant à remettre en fonctionnement l'administration et assurer la continuité des différents services publics. Il devait, aussi, s'efforcer de répondre à de multiples besoins sociaux, tout en s'attelant à poser les nouveaux fondements de la politique de développement national. Celle-ci était appelée à traduire, dans les faits, la rupture définitive avec l'ancien système colonial.

Le pays affichait ainsi une volonté forte de réformes, dont les principaux mots d'ordre étaient « la fin de l'exploitation de l'homme par l'homme », « l'instauration de la justice sociale », « le nouvel ordre économique international », « la lutte contre les disparités régionales ». Autant d'idéaux qui symbolisaient une sorte de réaction de rejet contre tout ce que l'Algérie avait enduré jusque-là et qui devaient permettre l'avènement d'un « homme nouveau », débarrassé des effets de l'oppression, rétabli dans son statut de citoyen à part entière et dans son identité culturelle et libéré des entraves passées dans l'accès au savoir et aux sciences.

Les options retenues dans ce sens, durant près de trois décennies, se sont donc orientées, presque naturellement, vers le système politique, économique et social qui, à cette époque, répondait le mieux à cette volonté de rupture, et incarnait le mieux les valeurs et les idéaux recherchés. En mettant le pays sur « la voie du socialisme », mais en tenant compte toutefois de quelques spécificités nationales, les pouvoirs publics entendaient construire une société nouvelle, fondée sur les principes de justice, d'égalité et de solidarité.

Dans leur mise en œuvre, ces options allaient cependant se heurter à diverses contraintes. La jeunesse du pays et son manque d'expérience ont été des facteurs, sans doute sous-estimés, dans la maîtrise de changements d'une telle ampleur. Les évolutions que le pays a connues à partir de la fin des années 80, l'ont conduit - à l'instar de nombreux autres pays - à remettre en cause ces choix antérieurs, dont les résultats avaient révélé toutes les limites.

Depuis une quinzaine d'années, l'Algérie s'est ainsi fixé un nouveau cap et s'est engagée dans un processus de changement, dont la matrice est désormais inscrite dans sa Constitution : celle-ci fixe, en effet, des dispositions qui s'attachent tout à la fois :

- à instaurer le pluralisme politique ;
- à asseoir la séparation des pouvoirs ;
- à garantir l'exercice des libertés individuelles et collectives ;
- à poser le principe de liberté du commerce et de l'industrie ;
- à prescrire le devoir d'impartialité de l'administration ;
- à amorcer le fonctionnement démocratique des institutions.

Ces orientations nouvelles sont intervenues à un moment où le pays traversait une crise financière aiguë, résultant de la chute brutale de ses revenus pétroliers. La forte baisse des cours avait mis l'Algérie en situation difficile, d'autant qu'elle devait honorer le service d'une dette extérieure devenue asphyxiante.

Le programme d'ajustement structurel, accompagnant l'accord de rééchelonnement de la dette, avait fixé des objectifs de réalisation d'équilibres financiers de dimension macro-économique et imposé notamment une réduction drastique des dépenses publiques. Ce programme, dont le coût social a été particulièrement sévère, visait, en trame de fond, à préparer le terrain pour améliorer l'efficacité d'ensemble de l'économie nationale et poser les bases d'une transition vers l'instauration de l'économie de marché.

Au plan politique, l'Algérie inaugurait, durant la même période, ses premières expériences de fonctionnement pluraliste et démocratique. Toutefois, en raison d'une préparation insuffisante, ces expériences ont ouvert la porte à des dérives dont la gravité a mis en péril les fondements de l'Etat et son caractère républicain. Elles ont créé une situation de forte tension au plan sécuritaire, marquée par une flambée du terrorisme se réclamant du fondamentalisme religieux.

C'est donc dans ce contexte de crise économique et politique que les nouveaux processus de réforme ont été engagés. Ils en ont subi les effets de plein fouet, ce qui explique pour une large part les hésitations, les contournements, voire les retournements qui ont pu les caractériser, et la trajectoire apparemment non linéaire qu'ils ont eu souvent à emprunter.

Aujourd'hui, avec les signes d'une stabilité retrouvée et une embellie financière sans précédent, le pays connaît des conditions plus favorables de poursuite de son entreprise de changement. Pour l'administration algérienne, les réformes en cours représentent,

évidemment, autant de défis majeurs à relever. Leur réussite demeure, à bien des égards, tributaire de l'aptitude de l'administration à les accompagner et partant, de sa capacité à s'engager dans la voie de sa propre modernisation.

II. Motivations et enjeux de la réforme de l'administration

Comme évoqué précédemment, l'Algérie s'est fixée de nouvelles orientations, en vue de s'adapter aux profondes mutations enregistrées au niveau interne, mais également au niveau externe. L'administration est directement interpellée par ces évolutions.

Plusieurs considérations, de nature et de degré différents, s'attachent à rendre compte des motivations et des enjeux que comporte la réforme de l'administration.

A l'interne, les adaptations auxquelles elle est tenue lui sont dictées par le redéploiement, actuellement en cours, des missions de l'Etat lui-même.

Ce mouvement de redéploiement résulte directement de l'abandon de l'option socialiste. Il s'inscrit dans le cadre des mesures de démocratisation et de libéralisation introduites dans le champ des activités politiques, économiques et sociales, enfermées auparavant dans une gestion globale largement placée sous monopole exercé par l'Etat.

A ce niveau, les enjeux sont multidimensionnels, s'interpénètrent les uns avec les autres, et couvrent des aspects à la fois politique et institutionnel, économique et financier, social et culturel. Pour sa part, et en tant qu'organisation chargée de diverses fonctions d'intérêt général, l'administration est confrontée à l'exigence d'un service public de qualité, et à un devoir d'efficacité de son fonctionnement.

Dans les réaménagements profonds actuellement mis en œuvre, l'Etat s'attelle à réorganiser son champ d'action, en libérant progressivement des espaces d'intervention au profit de différents acteurs non publics de la vie nationale. Il a opéré un retrait de certains domaines où sa présence n'est plus perçue comme indispensable (tel celui de la gestion directe des activités économiques). Il s'investit par ailleurs de manière plus poussée dans d'autres fonctions (telles la régulation, la prévision, le contrôle du respect des normes,...).

Les mesures de recentrage du rôle de l'Etat mettent directement en jeu les capacités de l'administration à s'adapter à ces changements. Ainsi, par exemple, la mise en œuvre du principe de liberté du commerce et de l'industrie et la politique d'encouragement des

investissements privés, nationaux et étrangers, dictent la nécessité de nouveaux comportements de l'administration, dans ses rapports avec les entreprises privées.

Les objectifs recherchés, à cet égard, tendent à remodeler progressivement l'environnement administratif : celui-ci doit évoluer, afin de ne pas être perçu comme une sorte d'obstacle aux initiatives entrepreneuriales, mais, au contraire, de se présenter comme un dispositif d'appui à l'épanouissement des investissements et à la compétitivité des entreprises.

Il s'agit là d'une attente assez forte qui doit être satisfaite, ne serait-ce qu'à travers un fonctionnement correct des différents services publics sollicités par ces entreprises. De même que l'administration se doit de gagner la confiance des opérateurs économiques, par l'instauration de pratiques fondées sur l'application rigoureuse des règles d'impartialité et d'éthique, et contribuer ainsi à l'amélioration constante de ce que l'on appelle « le climat des affaires ».

Dans ses relations avec le public et les usagers, l'administration est également appelée à opérer des changements notables. La nécessité de transparence de l'action administrative, le souci de montrer davantage de considération envers les citoyens, allié au besoin d'améliorer le niveau de la communication, sont élevés aujourd'hui au rang d'exigences prioritaires, dans la mesure où ils correspondent à des attentes citoyennes fortes, et qu'ils constituent des facteurs déterminants du degré de crédibilité de l'administration.

C'est au niveau des collectivités territoriales, en particulier, que de tels enjeux revêtent un caractère déterminant. Ils s'expriment en termes d'amélioration des modes d'organisation et de fonctionnement de la décentralisation, et de progrès à réaliser dans la participation des citoyens à la gestion des affaires locales.

Dans le même ordre d'idées, le saut qualitatif attendu renvoie aussi à tous les efforts qui restent à accomplir pour atténuer les griefs traditionnels adressés à l'administration, et à ses lourdeurs bureaucratiques. La qualité de l'accueil du public, la simplification des procédures, l'allègement des formalités, la réduction des temps de réponses aux requêtes des citoyens, sont autant d'objectifs de progrès inscrits en permanence dans les programmes de réforme de l'administration.

Ils sont intégrés aujourd'hui dans une approche globale de modernisation des conceptions et des méthodes de gestion, visant à rationaliser l'action administrative et optimiser les performances et les coûts des interventions publiques. Ils commandent de rechercher, en toutes circonstances, les voies utiles à une gestion publique plus soucieuse de rigueur, d'efficacité et de professionnalisme.

Au regard de ce nouveau credo, qui tend à prendre une dimension universelle, il s'agit pour l'administration algérienne de ne pas rester en marge des progrès observés, à travers le monde, en matière de gestion publique.

En effet, et au plan externe, les avancées parfois considérables réalisées par les sciences de l'organisation, les ressources offertes par le développement remarquable des technologies de l'information et de la communication, et les innovations introduites en termes de management public, invitent l'administration à dépasser les rigidités ou les archaïsmes qu'elle continue d'entretenir.

De façon générale, celle-ci a pris conscience des retards qu'il lui faut rattraper en termes de modernisation de son organisation et de ses modes de fonctionnement, afin de réaliser des gains en efficacité et en efficience, tout en cherchant à mieux accompagner les évolutions sociales, et à renforcer la compétitivité de l'économie nationale.

L'administration est aujourd'hui bien imprégnée de toutes ces nécessités, et en particulier de celle visant à mieux insérer le pays dans les réseaux internationaux d'échanges économiques. Des échéances lui sont même fixées, en vue d'accomplir des mises à niveau indispensables : d'une part, au titre de l'entrée en application de l'Accord d'association avec l'Union européenne, et d'autre part, dans la perspective de l'adhésion de l'Algérie à l'O.M.C.

III. Les axes de réforme et les modalités de mise en œuvre

Les axes de réforme ont concerné aussi bien la sphère des activités économiques que certains domaines de la vie politique et sociale.

Des changements substantiels ont été introduits au niveau des administrations chargées antérieurement de la gestion des secteurs économiques. Ainsi, et en même temps que s'ouvraient de vastes espaces à l'initiative privée, dans la plupart des branches d'activités, l'État a mis en place des dispositifs et des mécanismes tendant à organiser le cadre général d'évolution de ces activités.

Parmi les principales mesures engagées dans cette direction, on peut citer en particulier :

- l'institution d'autorités autonomes de régulation (dans les télécoms, les mines, les hydrocarbures, l'électricité, le transport, la monnaie et le crédit) ;
- la création d'une bourse des valeurs mobilières ;
- l'instauration de dispositions légales garantissant la liberté d'entreprise, et régissant la concurrence, ainsi que la protection des brevets et droits d'auteurs ;

-
- la création d'une agence nationale chargée de mettre en œuvre la politique d'encouragement des investissements privés, et de remplir une fonction de « guichet unique » assurant divers services aux entreprises ;
 - la mise en place d'un cadre formel de concertation sociale (gouvernement, associations patronales, syndicats), etc... .

Des dispositifs nouveaux sont, par ailleurs, expérimentés au sein du secteur public lui-même, orientés vers des objectifs de gestion plus performante des capitaux marchands de l'Etat. Des instances centrales ont été créées, chargées spécialement d'organiser les conditions de la privatisation des entreprises publiques classées non stratégiques.

Dans les domaines d'activités qui étaient, auparavant, considérés comme relevant exclusivement du service public, des ouvertures importantes ont été enregistrées, en direction de l'initiative privée ; c'est le cas notamment :

- du secteur de l'éducation et de la formation (création d'écoles privées pour l'enseignement général ou professionnel) ;
- du secteur de la santé (diverses structures privées telles que cliniques, centres d'analyses,...) ;
- dans le secteur des transports (transport collectif urbain et interurbain).

Les administrations publiques de ces secteurs ont mis en place des dispositifs (notamment sous forme de cahiers des charges) à l'effet de réguler les activités de ces nouveaux opérateurs privés. Par ailleurs, les services de l'administration, notamment ceux relevant des collectivités territoriales, exploitent plus volontiers, depuis quelques années, les techniques de délégation de service public consenties à des opérateurs autonomes externes, publics ou privés (collecte des déchets et nettoyage, gestion d'espaces commerciaux et marchés, action sociale,...).

Au plan de la gestion de leurs ressources, notamment financières, les administrations sont en permanence, rappelées à leur devoir d'utilisation rationnelle et optimale des moyens mis à leur disposition. Une réforme, actuellement au stade d'esquisse, se propose d'introduire les techniques de gestion par objectifs, de programmation pluriannuelle et de contrôle a posteriori, pour toute intervention supportée sur le budget de l'Etat.

Dans les domaines d'activité politique et sociale, l'effort d'adaptation de l'administration s'est exprimé sous diverses formes. On peut citer à cet égard :

- la révision des formes de représentation des citoyens dans les instances élues au niveau national et local, à travers l'organisation d'élections pluralistes ;

- la reconnaissance de la liberté d'association, qui a permis en l'espace d'une quinzaine d'années, un développement considérable du tissu associatif (création de près de 60.000 associations de toute nature). La création d'une association n'est plus soumise à une autorisation administrative préalable, mais à une simple formalité de type déclaratif ;

- la mise en application du principe de liberté d'expression, qui a favorisé notamment l'émergence de nombreux titres dans la presse écrite privée, et dont la liberté éditoriale est aujourd'hui largement reconnue ;

- la révision profonde des règles du droit du travail, pour l'adapter aux nouvelles exigences du marché de l'emploi, et pour ancrer la liberté syndicale et l'exercice du droit de grève, y compris dans l'administration ;

- la mise en place de commissions de réforme (justice, éducation) etc... .

Dans le même temps, un approfondissement de la réflexion sur la réforme de l'Etat et le changement dans l'administration a été engagé, afin d'affiner l'analyse des évolutions en cours, et mieux cibler les objectifs recherchés. A cet effet, un Comité de réforme des structures et missions de l'Etat, composé d'experts d'horizons divers, a été chargé d'examiner une série de problématiques liées à l'organisation et au fonctionnement de l'appareil d'Etat.

Ses conclusions, sur la nécessaire reconfiguration du rôle de l'Etat, ont permis d'élaborer des propositions d'axes de réforme, intéressant à la fois les administrations centrales, les collectivités locales, et les établissements publics. Des recommandations sont également formulées quant à l'exercice, par l'administration, de ses fonctions de contrôle et de régulation.

Au volet touchant aux questions combien cruciales de la gestion des ressources humaines de l'administration, les propositions mettent en relief la nécessité d'une plus grande flexibilité du système de fonction publique, et l'exigence d'une professionnalisation plus affirmée des agents de l'Etat, notamment sur la base d'une ambitieuse politique de formation. Un début de concrétisation de ces nouvelles orientations vient d'être enregistré, à travers la récente promulgation des textes portant réforme du statut général de la fonction publique et du statut de l'Ecole Nationale d'Administration.

En guise de conclusion, on pourrait s'avancer à émettre les quelques appréciations générales suivantes, sur la nature et la portée des processus de réforme actuellement en cours :

- Intervenues dans un contexte de crise profonde, ces processus de réforme font l'objet d'une prise de conscience aujourd'hui largement partagée, quant à sa nécessité absolue et à la pertinence des grandes finalités qu'ils poursuivent ;

- l'ampleur et le rythme des réformes engagées, présentent certaines différences de degré, selon les secteurs ou les domaines d'activités ; ces différences renvoient à de multiples considérations, qui peuvent être liées aux inévitables tâtonnements ou hésitations inhérentes au contexte évoqué, mais aussi aux appréhensions liées à toute situation nouvelle, ou aux phénomènes bien connus de résistance au changement ;

- le contexte d'urgence, dans lequel certaines de ces réformes sont définies et mises en œuvre, ne permet pas, parfois, leur préparation ou leur maturation suffisante (ex : l'évolution des capitaux marchands de l'Etat, les privatisations) ou laisse peu de marge aux besoins d'une plus grande concertation, participation ou de débat public.

De façon générale, on peut avancer que les limites qui peuvent apparaître, ici ou là, dans la conduite des réformes, procèdent moins de réticences de nature politique que d'insuffisances de type managérial. Au demeurant, les avancées déjà réalisées, au niveau des textes fondamentaux du pays, en termes de proclamation de principes nouveaux, suffisent à témoigner de la détermination des pouvoirs publics. Il restera sans doute à consentir des efforts renouvelés pour nourrir et diffuser une culture managériale à la hauteur des défis que comportent ces objectifs de réforme.