

LA RESTAURATION DES CAPACITES DE L'ADMINISTRATION APRES UN CONFLIT INTERNE. L'EXEMPLE DE L'ALGERIE ¹

H. CHERHABIL *

INTRODUCTION

L'intitulé de ce thème n'a pas manqué de poser à l'auteur de ces lignes un sérieux problème de vocabulaire et de sémantique, en ce sens qu'il fallait avant d'entreprendre tout débat au fond, définir le concept de conflit interne. Plusieurs qualifications ont été utilisées pour cerner la situation de violence en Algérie : "guerre civile", "guerre contre les civils", "terrorisme", "guerre pour le pouvoir", "deuxième guerre d'Algérie", etc sans qu'aucune de ces qualifications n'ait pu réellement emporter l'adhésion des analystes et des observateurs de la vie politique algérienne.

Pour des besoins épistémologiques inhérents à l'analyse de ce sujet, nous retiendrons que le conflit algérien, par delà la diversité des antagonistes a revêtu des formes inédites et multiformes mais qui ont eu toutes en commun de chercher à déstabiliser l'Etat algérien à travers ses institutions, son potentiel industriel et ses élites qu'elles soient politiques, économiques, sociales et culturelles.

Du fait de cette spécificité, il est malaisé de comparer le conflit algérien à d'autres conflits internes qui ont ensanglanté de nombreux Etats au cours de ces dix dernières années. De ce fait également, il nous a semblé de bonne méthode et de parfaite rigueur d'utiliser le substantif restauration appliqué aux capacités de l'administration, avec d'innombrables précautions méthodologiques.

* Directeur de l'Ecole Nationale d'Administration

¹ Communication présentée au séminaire international sur le thème : "Restaurer les capacités de l'administration et de la société civile après un conflit interne ou externe", organisé par l'Institut International des Sciences Administratives (I.I.S.A.) et le Groupement de Recherche Espaces et Territoires (GRET) en collaboration avec l'UNESCO et la Fondation Hanns Seidel, Rabat 11, 12 et 13 novembre 1999.

Bref, à la différence d'autres pays qui ont été durement affectés par des conflits infra-étatiques sanglants et destructeurs, la réforme de l'Etat en Algérie n'a pas été consécutive à un conflit ou une crise politique mais concomitante à son déroulement.

C'est du reste au plus fort de la crise politique que les réformes de structure, qu'elles soient institutionnelles, économiques ou administratives ont été menées à bien: autonomie de l'entreprise publique (1988), réforme du droit des investissements (1993), loi sur la concurrence (1995), élection présidentielle pluraliste du 16 novembre 1995, privatisation des entreprises publiques (1995), réforme du droit social (1996), Constitution révisée du 28 novembre 1996, élections législatives de juin 1997, élections locales d'octobre 1997, etc. ...

Ceci dit, dans le sillage de l'élection présidentielle d'avril 1999 et le référendum sur la concorde civile de septembre 1999, la consolidation des espaces démocratiques, le rôle de l'administration, la réforme de la justice, l'expansion du mouvement associatif, les revendications culturalistes multiples, la libéralisation des médias, le rôle et la place des femmes ainsi que de nouvelles demandes sociales pressantes vont dessiner les contours d'un consensus social à élaborer.

Nous analyserons dans une première partie l'étape qui part du processus démocratique jusqu'au conflit armé (I) et dans une deuxième partie la régénération de l'Etat après la fin du conflit (II).

I - DU PROCESSUS DEMOCRATIQUE AU CONFLIT ARME

Nous examinerons tout d'abord le passage des événements d'octobre 1988 à la consécration du pluralisme (A) avant d'étudier la phase qui s'étend des premières élections locales jusqu'à l'interruption du processus électoral (B).

A - DES EVENEMENTS D'OCTOBRE 1988 A L'INTERRUPTION DU PROCESSUS ELECTORAL

Il est fondamental de s'interroger sur les causes profondes de la crise algérienne². On peut affirmer que le terreau sur lequel a germé le conflit algérien s'est nourri des difficultés économiques et sociales qui se sont amplifiées depuis la chute spectaculaire des cours du pétrole en 1986 et que devaient exacerber l'explosion démographique, la faillite du système scolaire, les dérives de la justice, les inégalités sociales, l'aggravation de la corruption.

² G. MANCERON et all. : Algérie : comprendre la crise, éd. Complexe, 1996.

Ces événements, de par leur gravité et l'impact qu'ils auront sur la suite des événements ont donné lieu à de multiples interprétations. On retiendra celles qui mettent l'accent sur les facteurs historiques de la violence, comme la colonisation, la guerre d'indépendance, la montée de l'islamisme dans les années 1970 et 1980.

On peut estimer, à la suite de nombreux historiens que l'Algérie est marquée en profondeur par la violence de son histoire. Les humiliations infligées par le colonisateur à la population algérienne, la destructuration des rapports sociaux, la segmentation culturelle des élites ont été autant de facteurs objectifs qui expliquent la montée de la violence sociale³.

Les événements d'octobre 1988 sont également la conséquence du monolithisme politique qui a sévi durant plus de trente ans sous la forme d'un parti unique, héritier du mouvement d'émancipation nationale qui avait combattu le colonialisme et permis l'indépendance de l'Algérie. L'hégémonie de ce système dans tous les secteurs de la vie publique a eu pour effet d'appauvrir le débat démocratique, réduire les espaces publics de concertation, gelé les discussions sur le projet de société, tout en stérilisant les capacités créatrices de l'ensemble des élites politiques, économiques, sociales et culturelles du pays.

Les causes se trouvent également dans le système administratif lui-même. Les pesanteurs et les apories propres à l'administration algérienne soumise depuis 1962 à des changements souvent brusques ont pesé d'un poids très lourd dans la volonté affichée par les autorités politiques d'engager de vastes réformes de l'administration afin de la moderniser et d'accompagner ses mutations internes⁴.

Il faut en effet savoir que le legs colonial, dans ce domaine a été plutôt mal assumé. L'administration algérienne comptait 70.000 fonctionnaires en 1962 et 1,3 million en 1997, soit une multiplication des effectifs par vingt en l'espace de 35 ans pour une population qui est passée de 7 millions d'habitants à 29 millions durant la même période.

En outre, le passage d'un Etat administratif en période d'économie dirigée caractérisé par un système de fonction publique de carrière à un Etat dont certaines des missions essentielles se trouvent réduites, autrement dit la transition du tout Etat au mieux d'Etat charrie nombre de décalages, des contradictions, voire même des involutions qui ne se prêtent pas à une interprétation simple.

³ S. MEDHAR : La violence sociale en Algérie, éd. Thala, Alger, 1997.

⁴ E. TAIB : "La réforme de l'administration en Algérie". In Annuaire de l'Afrique du Nord, 1996, pp. 343-377.

La césure dans ce système opaque s'est d'abord produite au plan économique avec l'autonomie conférée aux entreprises publiques (janvier 1988), ensuite sur le plan institutionnel avec l'adoption de la Constitution du 23 février 1989 qui consacrait pour la première fois dans l'histoire de l'Algérie indépendante, le multipartisme⁵.

Cette constitution en instaurant le principe de la séparation des pouvoirs et juridicisé, en les plaçant au sommet de la hiérarchie des normes, les libertés individuelles et collectives marquait une rupture radicale avec le modèle politique qui avait prévalu jusqu'alors.

Elle permettait au pouvoir de se relégitimer après les événements d'octobre 1988 dont les protagonistes avaient entendu contester la notion de légitimité historique que conférait aux dirigeants algériens leur participation à la lutte armée contre le colonialisme et leur crédibilité en raison de leur gestion des affaires de l'Etat. Ceci avait abouti au creusement des inégalités, à la marginalisation sociale des jeunes et au blocage politique en raison de l'absence de débats démocratiques.

Deux événements marquants caractérisent cette période: la tenue d'élections locales en juin 1990 et les élections législatives en décembre 1991.

- S'agissant de la première expérience pluraliste locale, force est de relever que les élus de la nouvelle majorité n'ont pas été respectueux des règles de fonctionnement d'un Etat de droit, multipliant les atteintes aux dispositions du code communal, défiant leur propre tutelle et s'érigeant en féodalités locales.

- Quant aux élections législatives, elles se sont déroulées dans un climat insurrectionnel et de violence exacerbée en raison des déclarations et des menaces proférées par les responsables du parti ayant obtenu la majorité au premier tour. Celles-ci portaient atteinte à l'ordre public, la sécurité des personnes et des biens ainsi qu'aux libertés individuelles et collectives; en un mot à la démocratie. Cette situation devait entraîner l'annulation des élections et contraindre le Président de la République à démissionner⁶.

Durant cette période, l'administration algérienne se trouvait dans une sorte d'expectative. Elle se devait en effet de se déployer dans une configuration institutionnelle globale, amputée du Parlement, suite à la dissolution en janvier 1992 de l'Assemblée populaire nationale, mais devait également pallier la dissolution en 1992 des Assemblées populaires communales détenues par les élus du parti majoritaire en les

⁵ M. BRAHIMI : Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle. OPU, Alger, 1995.

⁶ Lettre de démission du Président Chadli BENJEDID du 11 janvier 1992.

remplaçant par des fonctionnaires désignés par l'Etat (les délégués de l'exécutif communal).

B - L'IMPACT DU CONFLIT ARME SUR LA POURSUITE DES REFORMES PAR L'ADMINISTRATION

Pendant la durée du conflit armé, les réformes ne sont pas interrompues, qu'il s'agisse des réformes économiques ou des réformes de l'administration. Au contraire, les pouvoirs publics entendent impulser des changements qualitatifs dans le modèle social en accélérant le rythme des réformes, sans toutefois que celles-ci soient réellement sous tendues par un projet global élaboré et discuté par les acteurs politiques et sociaux qui en sont partie prenante.

Il est vrai que les préventions vis-à-vis du secteur privé spéculatif ainsi que les tabous liés à la vision traditionnelle du rôle de l'Etat et sa place dans la société sont loin d'être levés, d'où le caractère quelque peu masqué des réformes réalisées lesquelles pourtant vont profondément modifier les règles du jeu dans la sphère économique et la sphère institutionnelle.

Quant à la Constitution du 23 février 1989, elle reste pour l'essentiel en vigueur. Néanmoins, son application est désormais assortie de restrictions tenant à l'adoption d'une législation d'exception qui se traduit, notamment en raison de l'attentat commis contre l'aéroport d'Alger, en août 1992, par la mise en place d'organisme de sécurité comme le comité national de sûreté de l'aviation civile ou le comité national de sûreté aéroportuaire, tous deux en 1994.

Pour cette période qui va de 1989 à 1992, il est un domaine où l'administration a été prise en défaut. C'est à propos du système électoral mis en place pour les élections législatives de décembre 1991. Plusieurs observations peuvent être formulées à cet égard. On peut estimer tout d'abord que le système électoral adopté n'était pas adapté à la nouvelle situation politique algérienne et que le scrutin majoritaire à deux tours était particulièrement inéquitable puisqu'il était étudié pour favoriser les partis politiques susceptibles de l'emporter. La représentation proportionnelle aurait été certainement un choix plus judicieux au sens d'un meilleur équilibre politique, de l'apprentissage gradué de la démocratie et de l'intériorisation progressive du pluralisme politique.

Ainsi, aucune tendance n'aurait pu gouverner sans former de coalition avec d'autres partis. Un grand pas aurait été fait sur la voie de la démocratisation.

Il y eut d'autres problèmes concernant le suivi de ces élections. Dans beaucoup de municipalités contrôlées par le parti dissous, ceux qui ne soutenaient pas ce parti éprouvaient beaucoup de mal à obtenir leurs cartes d'électeurs. Il y eut près d'un million de bulletins blancs ou non conformes, soit trois fois le nombre de 1990. Le vote par

procuration était encore permis, si bien que beaucoup d'hommes votèrent à la place des femmes dans les familles, avec ou sans leur consentement.

II - LA REGENERATION DE L'ETAT APRES LE CONFLIT

Après avoir résumé la genèse du processus de paix (A), nous étudierons de quelle manière s'est réalisée la restauration des capacités de l'administration après le conflit (B).

A - LA GENESE DU PROCESSUS DE PAIX

On peut situer la phase culminante du conflit entre l'assassinat, en juin 1992 du Président BOUDIAF et l'élection à la magistrature suprême du Président ZEROUAL en novembre 1995.

Cette phase se caractérise également par la recherche de la part de l'ensemble des acteurs politiques d'une approche en termes de dialogue et de réconciliation nationale.

Un consensus va alors se dégager autour de deux principes fondamentaux.

Le premier est relatif au refus du recours à la violence pour accéder au pouvoir.

Le deuxième est que le pouvoir est acquis à l'idée qu'il ne peut plus diriger le pays de façon autoritaire.

Paradoxalement, mais en raison de la détérioration de la situation sécuritaire à travers l'ensemble du pays, le pouvoir est conduit à prendre des mesures d'exception comme l'instauration de l'état d'urgence (années 1992 et suivantes) ainsi que le couvre-feu dans les wilayates du centre du pays.

Pour créer les conditions d'un retour à la paix, plusieurs démarches sont entreprises à la fois par les autorités de l'Etat auxquelles s'associent le pôle démocratique et les islamistes modérés (Hammas) d'une part, et l'opposition politique (FFS, FLN, NAHDA) favorable à la réhabilitation du parti dissous, d'autre part.

Ce dernier courant se singularise en prenant l'initiative d'organiser, sous les auspices d'une ONG (la communauté catholique de Sant Egidio de Rome) une rencontre en novembre 1994 puis en janvier 1995 qui aboutit à l'élaboration d'une plate-forme dite de Sant Egidio qui connaîtra vite ses limites, en dépit de son audience sur le plan international due à son caractère oecuménique puisqu'elle était censée rassembler les

trois dimensions historiques de la société algérienne: le nationalisme arabe, l'islam et la berbérité ⁷.

Ces limites étaient constituées par une des constantes de l'Algérie indépendante à savoir l'attachement des autorités au sacro-saint principe de souveraineté et par conséquent au rejet de toute ingérence étrangère ⁸.

Mais en réalité, tous ces efforts ont convergé vers la prise de conscience qu'une solution unique à la crise était vaine. Ce faisant, le Président ZEROUAL en annonçant l'organisation d'une élection présidentielle pluraliste, en octobre 1994 n'en appelle pas moins l'ensemble des acteurs politiques qui rejettent la violence à la poursuite du dialogue.

En participant massivement au scrutin présidentiel, les citoyens algériens exprimaient leur attachement profond à la paix et leur rejet de la violence.

Dans ce processus de paix et de remise sur pied de toutes les institutions publiques, que favorisait une démarche de réconciliation nationale ouvertement proclamée par le Président BOUTEFLIKA plébiscitée par le référendum du 16 septembre 1999, quel rôle l'administration peut jouer afin de consolider ce processus ?

B - L'ADAPTATION DES CAPACITES DE L'ADMINISTRATION AUX EXIGENCES DU PROCESSUS DE PAIX

Comme nous l'avons indiqué plus haut, la conviction du pouvoir de la nécessité d'une plus grande ouverture politique conjuguée à une demande sociale pour le renforcement de la démocratie que consacre la révision constitutionnelle du 28 novembre 1996, impliquent que l'administration adapte ses modes d'organisation, de fonctionnement et d'action à ces nouvelles exigences.

L'administration devra par ailleurs accompagner le changement social dans ses nombreuses manifestations, telles que l'éclosion du mouvement associatif, le développement de la liberté de la presse, la socialisation de la femme ou encore les droits de l'homme dans leur acception universelle.

⁷ Cf. B. STORA, *L'Algérie en 1995. La guerre, l'histoire, la politique*, Paris: Ed. Michalon, 1995, p. 105; adde M. Blanche TAHON, *Algérie. La guerre contre les civils*, 1998, p. 130 et s.

⁸ A. MEBROUKINE : "Sur la conformité au droit international d'une commission d'enquête diligentée par des organisations internationales après les massacres de populations civiles en Algérie". In *Revue IDARA*, vol. 8, n° 2, 1998, pp. 47-72.

Dans le même temps, il revient à l'administration d'accomplir ses propres mutations par l'introduction de nouvelles méthodes et procédures afin de favoriser le succès des réformes économiques engagées avant l'éclatement du conflit et de consolider le processus de transition vers l'économie de marché⁹.

D'une manière générale, l'administration est interpellée pour garantir le succès du processus de paix. Pour ce faire, outre l'apport du statut général de la fonction publique qui est en cours de discussion, trois grands principes devront recevoir application.

Il s'agit du principe d'efficacité et de performance, du principe de la neutralité pour conférer à la règle de l'alternance toute sa plénitude et du principe d'éthique pour développer la culture de l'Etat.

S'agissant du principe d'efficacité, la préoccupation majeure de la fonction publique consiste à professionnaliser l'administration, même si cet objectif n'est pas nouveau. Cette professionnalisation repose sur l'obligation pour les administrations d'élaborer des plans annuels et pluriannuels de formation pour leurs agents, d'une part et d'autre part, sur la formation permanente, le perfectionnement et le recyclage afin de préparer les fonctionnaires à mieux exercer leurs activités. Afin d'accroître l'efficacité des institutions publiques, un certain nombre de mesures ont été édictées en 1995 qui instituent une procédure de contrôle a posteriori avec la finalité d'une plus grande décentralisation de certains actes de gestion et une responsabilisation plus grande des gestionnaires. Dans le même temps, la fonction publique réinstitue les procédures de promotion interne par la réhabilitation des concours sur épreuves (décret exécutif 95-293) et par des sessions de formation (décret exécutif 96-92) pour l'accès aux échelons supérieurs de la hiérarchie administrative.

Quant au principe de neutralité, il constitue un enjeu fondamental pour la crédibilité de l'action de l'administration dans l'exercice de ses nouvelles missions notamment face au principe de l'alternance au pouvoir ainsi que pour la préservation de la culture du service public.

En ce qui concerne le principe d'éthique dans la fonction publique, il constitue à l'heure actuelle un immense défi pour la réussite des mutations sociales, économiques, culturelles en cours. A cet égard, une des priorités de l'action du Président aura été d'installer une commission de réforme de la justice¹⁰.

⁹ M. BOUKELLA : "Algérie : les effets économiques de l'ajustement structurel". In revue IDARA, vol. 8, n° 2, 1998, pp. 73-100.

¹⁰ Décret présidentiel n° 99-234 du 19 octobre 1999 portant création de la commission nationale de la réforme de la justice.

CONCLUSION

La démocratisation en Algérie a été perçue à travers le prisme des valeurs démocratiques occidentales. Quoi qu'il en soit la construction du processus démocratique entamé à la fin des années 1980 et dont la consécration juridique (Constitution de 1989) n'était pas à elle seule suffisante pour en permettre l'incorporation dans les esprits et les mentalités. Une longue tradition de pratique autoritaire du pouvoir ne préparait pas en effet d'emblée la société à accepter les règles d'un jeu démocratique normal.

A cette mutation d'ordre politique et sociologique, est venu se greffer le douloureux passage à l'économie de marché qui va voir l'Etat se désengager pour se recentrer principalement sur ses missions régaliennes paradoxalement au moment où les demandes sociales se diversifient.

Durant cette phase, l'administration s'est trouvée remise en cause dans ses modes d'action et d'intervention ainsi que dans sa relation avec l'ensemble des acteurs sociaux et économiques. Cependant, le retour progressif à la paix doit logiquement amener l'administration à s'engager dans la consolidation des acquis démocratiques parmi lesquels, il y a le pluralisme politique, la liberté de la presse, l'émergence d'une société civile, l'éthique du service public etc...

Pour autant, la restauration des capacités de l'Etat repose en définitive sur la réconciliation nationale ainsi que le rejet de la violence ce pourquoi, les Algériens ont massivement adhéré en votant le 16 septembre pour le rétablissement de la concorde civile. L'administration devra s'atteler à rechercher des situations d'apaisement en puisant dans les charismes locaux pour multiplier les médiations et reconstruire la cohésion sociale.