

LES MUTATIONS DE L'ADMINISTRATION : LE REGARD DE LA SCIENCE POLITIQUE

Essaïd TAIB
Professeur, ENA

PROBLÉMATIQUE

Pendant longtemps, l'administration a occupé une place centrale et incontournable au sein de la société. Non seulement, elle intervient dans tous les domaines mais, de plus, elle a imposé aux autres acteurs sociaux des modes d'organisation et de fonctionnement bureaucratiques. Ce modèle n'a pu être accepté que parce qu'il y avait une forte demande d'Etat-providence, simple gestionnaire de ressources nullement astreint à des impératifs d'efficacité.

Aujourd'hui, dans un contexte de crise, la rigidité bureaucratique ne permet pas de faire face à des situations complexes. Certes, il y a eu des réformes mais qui ne portent que sur le moins d'Etat et sans céder sur l'essentiel du pouvoir administratif. L'administration continue de gérer avec les mêmes méthodes au risque de conduire à une impasse et d'effacer les résultats des quelques réformes qui ont été engagées.

On ne peut appliquer aux pays du Tiers Monde, et encore plus à ceux qui ont opté pour un régime de parti unique, les catégories traditionnelles du droit constitutionnel relatives à la séparation des pouvoirs d'une part, à la séparation de l'administration du pouvoir politique d'autre part. Dans le premier cas le pouvoir exécutif, et plus exactement le pouvoir présidentiel, domine tous les autres. Dans le second cas, l'administration est intimement liée au pouvoir politique au point de se confondre avec lui.

Les dirigeants algériens sont fascinés par l'idée d'Etat, et encore plus par l'instauration d'un Etat fort, poussés par une triple mission: recouvrer l'indépendance nationale et pas seulement politique; rétablir un Etat national qui a disparu depuis plusieurs siècles, construire une société prospère. C'est une mission prométhéenne, exaltante et historique qui consiste à construire un Etat et une société nouveaux.

Dès lors, ils vont s'atteler à mettre en place cet Etat qui, matériellement, va prendre la figure conquérante du pouvoir exécutif. Le pouvoir législatif a disparu pendant une longue période (1965-1976) et quand il a réémergé, il a été plutôt confiné dans le rôle d'une chambre d'enregistrement. Le pouvoir judiciaire est par nature et par définition un pouvoir inerte qui ne se manifeste que lorsqu'il est actionné. Reste le pouvoir exécutif qui domine tous les autres et qui va concentrer d'énormes pouvoirs entre les mains de l'administration. Retracer les mutations de l'administration sous l'angle de la science politique, c'est poser essentiellement la problématique de l'administration comme pouvoir et lieu privilégié d'exercice du pouvoir. Et c'est ce que nous essayerons de montrer à travers trois hypothèses de travail: le pouvoir, l'appareil et le personnel de l'administration.

Le pouvoir administratif

Durant la période coloniale, l'administration implantée en Algérie était plutôt une administration de type libéral, prenant en charge une mission de service public. Seulement, et dans un contexte de domination coloniale, et à la différence de l'administration métropolitaine, elle détenait des compétences importantes en matière de maintien de l'ordre et de répression, plus particulièrement à partir de 1954. C'est une administration nettement marquée par son caractère autoritaire et dont va hériter l'administration nationale. Cette dimension autoritaire de l'administration algérienne va perpétuellement se renforcer à la fois pour des raisons de maintien de l'ordre public et pour des raisons idéologiques de disciplinarisation du corps social. Ce sera l'un des attributs essentiels de sa puissance.

D'une administration de service public, elle se transformera aussi en une administration de développement qui aura à concentrer entre ses

mais l'essentiel du pouvoir économique. Les entreprises publiques font l'objet d'un contrôle multiforme, allant des projets d'investissements aux marchés publics en passant par les autorisations globales d'importation. Les collectivités territoriales sont chargées non seulement d'impulser et de conduire le développement local mais aussi de créer et de gérer des entreprises de production, de mettre en place des entreprises de distribution et de commercialisation. Même, la révolution agraire a été prise en charge par l'administration, particulièrement à travers un élargissement de la composante des assemblées locales.

Les secteurs social, culturel et ludique ne lui échappent pas également. Outre l'administration idoine qui est mise en place, c'est le champ associatif qui est soit écarté, soit contrôlé dans l'accomplissement des missions relatives à ces secteurs. On peut multiplier les exemples, et l'on constatera que pratiquement aucun espace de la vie sociale ou économique n'échappe à l'emprise de l'administration. Dans un contexte de rareté des biens et des services, l'administration s'est muée en un gigantesque appareil de gestion de la pénurie, autrement dit en une machine de filtrage et de régulation de la demande sociale.

Une réduction relative des compétences de l'administration commence à se dessiner après l'orientation vers l'économie de marché et l'instauration du pluralisme politique. Si l'administration a perdu certaines de ses prérogatives d'intervention ou de gestion directe, particulièrement sur le plan économique et social, elle n'a rien cédé de son pouvoir, y compris au bénéfice de ses propres démembrements territoriaux ou fonctionnels. En effet, on aurait pu penser que la démocratisation politique devait se traduire par un impact sur la démocratisation administrative en donnant plus de pouvoirs aux collectivités locales et aux établissements publics. La déréglementation constatée à la faveur du libéralisme économique est compensée par un phénomène de re-règlementation pour gérer cette nouvelle configuration sociale. Elle y gagne au change : elle réduit ses missions de service public qui sont toujours difficiles à assumer, elle renforce son pouvoir régalien de puissance publique. L'appareil administratif

Si, au lendemain de l'indépendance, il fallait de toutes pièces construire un Etat, une armée et une économie moderne, l'appareil administratif était déjà là, présent, qu'il suffit de faire fonctionner avec ses services centraux, les départements, les sous-préfectures et les communes. Plus que toute autre chose, ce qui fait la force de l'administration, c'est la pérennité et la permanence de son appareil. On l'a constaté au lendemain de changements majeurs comme la révolution française de 1789 ou la révolution soviétique de 1917.

L'appareil administratif ne fera que se démultiplier, au gré des missions de plus en plus nombreuses qu'il faudra accomplir, des territoires de plus en plus petits qu'il faudra quadriller, des individus de plus en plus exigeants qu'il faudra contrôler. Car cet expansionnisme va s'accompagner d'une dégradation permanente des prestations de service public.

Le nombre des ministères et des diverses autres administrations centrales ne fera que se multiplier au point, où, parfois, se mettent en place de méga-gouvernements et de "gros" ministères, car flanqués par des ministres délégués, des secrétaires d'Etat et, à certains moments, par des vice-ministres. Le nombre des wilayates, des dairates, des services extérieurs et des communes ne cesse s'agrandir par différents redécoupages territoriaux (essentiellement en 1974 et 1984 pour les collectivités locales). L'augmentation du nombre des structures de l'administration territoriale signifie en d'autres termes un renforcement du contrôle social par un maillage plus serré du territoire. L'administration est utilisée également comme une machine à gagner les élections, et cette volonté est manifeste quand on assiste à la création de plus de deux cent nouvelles dairates à la veille des législatives de 1991.

L'appareil administratif algérien ne fera que grossir par un gonflement de ses structures. En effet, le nombre de structures, d'organes et autres services est en progression constante. L'administration centrale compte une moyenne dix directions par ministère. Le nombre des services extérieurs au niveau de la wilaya est d'une moyenne supérieure à vingt directions et inspections. La création des services extérieurs régionaux n'obéit à aucune logique, car le nombre de régions varie de

trois à quatorze au gré des ministères. La déconcentration n'y gagne pas au change, et la subsidiarité demeure encore un concept étranger à notre administration.

Depuis le début de cette décennie, la grave crise financière qui frappe le pays et l'orientation vers une économie de marché ne sont pas venues à bout de cette boulimie administrative. C'est bien le contraire qui se produit avec l'augmentation du nombre d'étages hiérarchiques au sein de l'administration centrale ou de l'administration communale. De nouveaux organismes collégiaux sont mis en place sans que la consultation y gagne, et encore moins la démocratie administrative. Des catégories juridiques nouvelles apparaissent dans le paysage administratif algérien telles que les autorités administratives (indépendantes?): le conseil de la monnaie et du crédit, la commission bancaire, la commission d'organisation et de surveillance des opérations de bourse, le conseil de la concurrence sur le plan économique; le conseil supérieur de l'information, l'observatoire national des droits de l'homme et le médiateur de la république sur le plan des libertés publiques. Certaines d'entre elles ont disparu sans qu'elles aient le temps de faire leurs preuves, d'autres n'ont pu venir à bout des rigidités bureaucratiques.

Au plan financier, ce sont assurément de nouvelles dépenses qui sont engagées au moment où le pays connaît une dramatique crise de ses ressources financières, pétrolières ou fiscales. Mais sur le plan politique, l'inflation organisationnelle peut signifier surtout la création de nouveaux espaces administratifs pour mettre en place de nouvelles clientèles politiques, renforcer ou élargir les réseaux de soutien ou encore respecter les équilibres en place.

L'appareil administratif constitue une donnée structurante du pouvoir politique. La permanence de l'appareil, pour ne pas parler de sa rigidité, permet de durer dans le temps et de faire face à toutes les crises. La maîtrise de cet appareil constitue l'un des enjeux de pouvoir le plus disputé.

Le personnel administratif

La relation de l'administration au pouvoir politique, comprendre ici le gouvernement et certains postes sensibles ou stratégiques de hauts fonctionnaires, est un débat récurrent qui reçoit toujours une réponse insatisfaisante, du moins si l'on se situe dans l'optique d'un régime libéral. Dans ce cadre constitutionnel, l'administration est un service public au service de l'intérêt général. Il faut donc garantir son impartialité et sa neutralité, ce qui se fait habituellement par le biais du personnel administratif et plus particulièrement des hauts fonctionnaires.

Dans le cadre d'un régime monopartisan, la problématique est toute autre: l'administration est un appareil au service du pouvoir, le fonctionnaire un militant engagé au service de la révolution. L'accès aux fonctions supérieures de l'Etat n'est ouvert qu'aux cadres administratifs militant organiquement dans le parti. C'est une règle proclamée par la Constitution de 1976 et divers autres textes. Par une espèce de fonctionnarisation du politique, c'est le phénomène inverse qui s'est produit: l'administration a supplanté le parti, et l'a absorbé à certains égards. Le découpage territorial de l'appareil politique épouse celui de l'administration. Les militants du parti sont staturisés. La carrière dans l'administration prime sur l'engagement militant et l'exigence d'une carte de militant pour l'accès à une fonction supérieure n'est qu'une exigence formelle. C'est la carrière administrative qui confère une légitimité politique, et c'est le parti qui est satisfait de recevoir en son sein de hauts cadres l'administration. Et pour preuve, l'écrasante majorité du personnel gouvernemental est constituée par des hauts fonctionnaires, viennent en suite les militaires, les gestionnaires d'entreprises, et, loin derrière, les cadres du parti.

La Constitution de 1989 inverse les données du problème mais sans pourtant lui apporter de solution. Formellement, l'administration est impartiale, le fonctionnaire est neutre. En fait, les mêmes pratiques perdurent. L'instabilité gouvernementale qui frappe le pays depuis une dizaine d'années, les différentes échéances électorales le montrent d'une manière indiscutable: l'occupation de postes de haut niveau, et de préférence dans certaines administrations, fait l'objet d'âpres négociations. La composante de certaines instances collégiales, comme le

conseil supérieur de la jeunesse, le conseil supérieur de l'éducation, obéit à des dosages savants. Le ralliement (et le reniement) des partis politiques aux différents régimes se fait essentiellement sur la base d'une négociation d'une parcelle du pouvoir administratif. Les partis politiques s'emploient à investir l'administration par des hommes qui leur sont acquis.

CONCLUSION

Le pouvoir militaire est par définition un espace fermé et impénétrable, le pouvoir économique est encore trop faible, surtout en ces temps de crise économique. Reste le pouvoir administratif qui dispose d'une réelle consistance, au minimum par la matérialité et la pérennité d'un appareil bureaucratique omniprésent et tentaculaire. Le pays n'a pu faire face à la crise économique, politique et sécuritaire que vit le pays depuis une dizaine d'années que grâce à la permanence d'un appareil administratif qui a pu assurer un minimum de prestations au service de la collectivité.

Examiner l'administration sous l'œil de la science politique, c'est poser la double question du rapport de l'administration au pouvoir politique, ce qui est en somme un truisme que de le dire. Mais c'est aussi poser la question de l'administration comme pouvoir, et en l'occurrence le pouvoir administratif. On peut incontestablement l'admettre comme tel, au moins pour trois raisons. D'abord, l'administration dispose encore de compétences très larges qui rendent le pouvoir politique tributaire de l'appareil bureaucratique pour la réalisation de son programme. Ensuite, l'administration est un énorme appareil qui multiplie le pouvoir par ses différents relais mais qui peut aussi annihiler toute volonté par sa formidable capacité d'inertie. Enfin, le pouvoir politique lui-même est colonisé par des personnes qui sont des fonctionnaires d'origine, c'est-à-dire qui ont intériorisé un mode de réflexion et d'action bureaucratique.