

L'ETAT DANS LA PROBLEMATIQUE DU CHANGEMENT : éléments de réflexion

Walid LAGGOUNE

Professeur à la Faculté de Droit, Université d'Alger

I. LES TERMES DU DEBAT

Le débat sur le rôle et les missions de l'Etat a de tout temps suscité les plus vives controverses entre les tenants de "l'Etatisme" et les tenants du libéralisme.

Que ce rôle évoque, pour les uns, le spectre d'un "Etat envahissant et démagogue", et pour les autres "un effort insuffisant dans le sens de la justice sociale", sa problématique est fortement marquée soit par une fétichisation de l'Etat, soit par la fétichisation du marché.

Les argumentaires développés cachent cependant mal les présupposés idéologiques.

C'est dire la forte connotation des débats ainsi que les décalages entre les argumentaires développés et les réalités objectives (entre problèmes techniques et les débats idéologiques).

Le contexte actuel marqué, depuis la chute des systèmes "socialistes" par une tendance à la mondialisation du modèle libéral, la mise en oeuvre pour certains pays des plans de réajustement du FMI autour du marché et des privatisations, semble mettre fin à une certaine idée de l'Etat: "la fin de l'Etat providence" pour autant que cette figure ait pu correspondre à une réalité homogène et monolithique.

Il est en effet largement admis aujourd'hui que "l'Etat providence" conçu dans les années 50 et intervenant dans tous les domaines de la

vie économique, sociale et culturelle, n'est plus en mesure d'apporter des réponses satisfaisantes à une société "post-industrielle" marquée par une évolution de plus en plus rapide des technologies.

Il est également admis que l'Etat n'est plus en mesure de tout faire seul.

En effet, l'idée qui semble prévaloir un peu partout dans le monde mais plus particulièrement dans les pays développés, est que l'Etat qui est l'expression juridique suprême de la volonté de la vie collective "ne doit pas faire ce que d'autres acteurs économiques et sociaux peuvent faire et faire mieux que lui et de faire tout ce qu'il doit faire et qu'il est le seul à pouvoir bien faire".

Ce postulat semble bénéficier d'une plus grande légitimité, avec la récession économique, la montée du chômage, l'ouverture des marchés, l'échec (réel ou supposé) du secteur public.

A l'heure de la mondialisation, souvent associée à "dépérissement ou affaiblissement des Etats" l'idée de privatisation suggérée comme alternative aux différentes crises qui les affectent, trace de nouveaux contours quant à leurs rôles, et révèle l'ampleur des transformations susceptibles de toucher la sphère publique tant dans ses modes d'organisation et de fonctionnement que dans ses rapports à la société.

Ce processus semble affecter les principes les plus communément admis en s'élargissant en raison des exigences de la compétition internationale aux services publics, dont la conception et les missions devraient être recentrées ou revues.

Le consensus est maintenant établi sur la nécessité de réformer l'Etat dont les fonctions devraient désormais être recentrées autour de ses "missions essentielles et "naturelles". C'est dire que le débat ne se situe plus au niveau des principes sur le rôle de l'Etat, il s'est déplacé vers le terrain beaucoup plus "pragmatique" de l'efficacité et de la logique économique. On passerait progressivement ainsi d'une "normalisation institutionnelle" à une "normalisation industrielle" où la loi du marché semble supplanter l'idée de puissance publique sous l'influence de ces divers paramètres. Le marché semble se retourner contre son créateur; l'Etat.

1 - Les présupposés

Cette "rhétorique" de la mondialisation a engendré certains présupposés qui contribuent à obscurcir le débat sur le rôle de l'Etat.

Ainsi de nouveaux concepts sont mis en avant pour qualifier ou reconfigurer le rôle de l'Etat tels que:

- désengagement;
- déréglementation;
- privatisation;
- marché;
- modernisation;
- gouvernance;
- guidance.

Par ailleurs, la remise en cause du modèle keynésien repose elle-même sur une fausse opposition, Etat interventionniste /Etat libéral, au point d'imaginer ce dernier comme étant dénué de toute forme d'intervention dans la vie économique et sociale.

Dans ce contexte, le marché est présenté comme le principal régulateur, sans intervention externe, notamment celle de l'Etat.

Or, l'interdépendance entre Etat et marché est historiquement et pratiquement vérifiée.

Le marché ne peut fonctionner que s'il est soutenu et encadré par l'Etat.

Ce rôle de l'Etat dans la mise en oeuvre de l'économie de marché dans les pays en transition, s'avère particulièrement nécessaire, voire décisif. Mieux encore, le succès des réformes dépend de l'Etat et d'un Etat fort.

La difficulté pour ces pays, et notamment ceux en voie de développement tient au fait que ces Etats connaissent des crises aiguës et sont fortement contestés par le haut et par le bas:

* Par le haut: par les exigences de la "mondialisation" comme fait externe où il ne s'agit plus seulement de mondialisation des marchés, mais de mondialisation de la production, des systèmes, avec une très forte mobilité transnationale des facteurs qui y participent.

Dans ce contexte, il est préférable de parler de "temps mondial" entendu comme une série de normes de valeurs et de contraintes élaborées dans le cadre de nouvelles stratégies internationales et dans lesquelles vont baigner les Etats notamment ceux "des pays en transition".

* Par le bas (comme phénomène interne) où les Etats sont de plus en plus interpellés selon les cas par:

- l'émergence de plus en plus marquée des faits locaux;
- la régionalisation;
- les crises diverses (économiques, financières, politiques, sociales ...);
- les revendications d'Etat ou "demande d'Etat" dans des contextes d'absence ou de faiblesse d'exercice de l'autorité publique ou de fonctionnement des services publics;
- les nouvelles configurations de pouvoir où le pouvoir de l'Etat est contesté par l'émergence de "contres pouvoirs" fondés sur des organisations proches du marché (les firmes multinationales, les marchés informels, mafias etc...).

Le rappel de ces difficultés ne doit cependant pas laisser supposer qu'il existe une voie "royale" permettant de les transcender.

Il indique tout simplement, les obstacles liés à "l'absence de contexte", les efforts qui restent à consentir, la nature et l'ampleur des réformes à entreprendre.

Sans doute conviendra-t-il d'en préciser le contenu pour apprécier leur pertinence dans les logiques de transformation de la sphère publique. Quoiqu'il en soit c'est un mouvement en profondeur qui affecte les statuts et fonctions de l'Etat au point où sous l'influence des divers paramètres, il conduit à une altération de la figure de l'Etat et les représentations qu'il suscite.

Il s'agit de ne pas en sous-estimer les conséquences pour les pays en voie de développement.

2 - Les données du problème en Algérie

La question du rôle et des missions de l'Etat se pose en des termes à la fois similaires et distincts.

- Elle est similaire dans la mesure où le mouvement de réformes est un mouvement universel. Il apparaît de plus en plus nécessaire compte tenu des charges accrues qui pèsent sur les finances de l'Etat conséquence de l'étendue de son champ d'action.

- Elle est distincte en raison du contexte de crise dans lequel interviennent ces réformes, des difficultés de la croissance économique, de l'endettement, du chômage, de la démographie de la perte de l'autorité de l'Etat et par delà aux particularismes sociaux et culturels.

C'est dire le décalage entre les deux situations afin de prendre la mesure des réformes envisagées du point de vue de leur nature, leur étendue et leurs effets plus particulièrement en ce qui concerne le rôle de l'Etat dans les pays en voie de développement (Ex. l'Algérie).

Dans le contexte européen et mondial des pays développés, les processus de construction de l'Etat/Nation ont été achevés voire maintenant dépassés, dans le cadre d'une économie de marché déjà établie et dont le souci est de s'ouvrir davantage dans le cadre de l'affirmation de l'Etat de droit.

Dans le contexte des pays en voie de développement et plus particulièrement dans les pays comme l'Algérie, ce processus de construction de l'Etat demeure en cours, un processus de formation de l'Etat qui s'est effectué jusque là dans la négation du marché et de l'Etat de droit.

Le recentrage des missions de l'Etat est donc plus profond et plus large. Le processus doit en effet permettre et accompagner tout à la fois le passage à l'économie de marché et les réformes de l'Etat par la mise en place des institutions de l'Etat de droit.

* Ce débat sur le rôle et le statut de l'Etat est relativement ancien en Algérie puisque consubstantiel à l'indépendance.

Mais on peut dégager schématiquement deux grands moments de ce débat:

- celui engagé avant 1989 et celui engagé depuis 1989.

1) Dès l'indépendance et pendant 3 décennies à l'occasion de la mise en oeuvre de «l'autogestion» en 1963, ou de «la gestion socialiste des entreprises» en 1971 ou encore lors de leur «restructuration» en 1980 tout ou presque a été dit sur les fonctions dans les domaines d'intervention de l'Etat. Mais le cadre de ce débat était balisé sur le plan doctrinal en raison des options politiques et du projet de société choisis dont la consécration par la Constitution de 1976 n'a fait que renforcer davantage au niveau du principe. La Constitution de 1976 énonçait de manière péremptoire: "L'Etat transforme les rapports de production, dirige l'économie nationale et assure son développement sur la base d'une planification scientifique dans sa conception, démographique dans son élaboration, impérative dans son application..., la propriété d'Etat représente la forme la plus élevée de la propriété publique". C'est le mythe de l'Etat.

2) Depuis 1989 et plus précisément à la suite de la crise liée à la chute des revenus pétroliers, mais surtout avec la mise en oeuvre des réformes économiques, le désengagement de l'Etat est proposé comme l'alternative à la sortie de crise.

La Constitution du 23 février 1989 qui se présente comme une «constitution loi» ne fait que confirmer cette tendance en levant les obstacles juridiques et doctrinaux qui s'opposaient à une réforme du statut et du rôle de l'Etat.

Elle opère un renversement de tendance en ce qui concerne les fonctions de l'Etat dans ses rapports à l'économie et à la société. Un Etat dont la fonction essentielle est d'assurer l'égalité entre les citoyens et n'usant de ses prérogatives que pour en assurer le respect.

Dans cette logique qui se donne comme une remise en ordre, un juste retour des choses (une transition inverse) l'Etat est désavoué en tant que propriétaire et en tant qu'entrepreneur dans un double mouvement.:

- le passage de la propriété d'Etat à la propriété publique;
- la séparation entre la qualité de propriétaire de l'Etat et ses prérogatives de puissance publique;

La Constitution de 1996 n'a fait sur ce plan que renforcer cette tendance en donnant au débat un regain d'intérêt avec l'affirmation pour la première fois en Algérie du principe de la "liberté du commerce et de l'industrie" et son corollaire les privatisations. C'est à la lumière de ce principe, pierre angulaire du libéralisme que le rôle de l'Etat est de nouveau appréhendé.

Dans son acception originelle, la liberté du commerce et de l'industrie signifie liberté totale tant en ce qui concerne l'accès aux professions commerciales et industrielles qu'en ce qui concerne leur exercice (suppression des autorisations).

Trois grands principes sous-tendent cette conception:

- le sens de l'Etat conçu comme arbitre;
- le sens du service public qui transcenderait les intérêts privés;
- le principe de légalité selon lequel toute activité est soumise à la règle de droit. Par conséquent le rôle de l'Etat repose sur les principes suivants:
 - l'économie est prise en charge dans son ensemble par l'initiative privée;
 - l'Etat ne peut intervenir que pour des fonctions que les particuliers ne peuvent pas prendre en charge (encore que là le débat n'a pas toujours été engagé de manière approfondie, sur "l'interdiction" du commerce et de l'industrie publiques);
 - pour les uns si l'Etat exerçait le commerce et l'industrie il ferait une concurrence déloyale aux particuliers, pour les autres cette fonction est exceptionnelle. Elle ne peut s'exercer que pour des nécessités d'ordre économique et social, l'ordre ou la sécurité, la santé et d'une manière générale, lorsque l'Etat satisfait à ses propres besoins ou en cas de défaillance ou d'insuffisance manifeste de l'initiative privée.

Là, l'interventionniste ne peut que prendre l'aspect "d'orientation", de "coordination", de "contrôle", de "régulation" de l'activité générale en vue de satisfaire l'intérêt général, car dangereux pour l'Etat.

Il ne peut y avoir de service public économique que par voie de concession.

La réflexion sur la reconfiguration du statut de l'Etat en Algérie pourrait être engagée en gardant à l'esprit l'ensemble de ces préoccupations. Toutefois elle aura à tenir compte de manière particulière des éléments suivants:

- * le contexte de sous-développement et ses effets sur le statut de l'Etat;

- * la rente pétrolière et ses effets sur le rôle de l'Etat, ainsi que sur les logiques redistributrices qu'elle met en oeuvre.

- * le décalage entre les réformes économiques déjà engagées, et les réformes administratives;

- * les différentes représentations de l'Etat liées au double legs: - colonial; dirigiste.

- * la demande de services publics.

II. QUELLES MISSIONS POUR L'ETAT ?

- * Une distinction doit être établie entre: - l'action de l'Etat personne morale; l'action des autres personnes publiques (wilaya, communes, établissements publics).

L'Etat en tant que personne morale se distingue des autres personnes publiques par sa nature et ses responsabilités, au delà de sa simple identification au plan juridique et institutionnel .

De ce fait l'action de l'Etat se caractérise par:

- * la souveraineté (interne et externe)

- * l'universalité;

- * la prééminence (rôle vis-à-vis des autres collectivités publiques).

Les autres personnes publiques ne disposent pas de ces attributs. Leur action demeure distincte de celle de l'Etat même si elle la rejoint dans les objectifs recherchés: l'intérêt public.

Quelles missions pour l'Etat ?

La simplicité de la question n'implique pas l'évidence de la réponse.

- Il n'existe pas d'énumération exhaustive ou limitative des missions de l'Etat; sorte de standard international en fonction d'un statut qui serait celui de l'Etat de manière permanente.

Ce dernier a eu à jouer selon les contextes et les périodes historiques différents rôles dans l'intégration économique, sociale et culturelle des nations.

- les classifications opérées jusque là distinguent les Etats interventionnistes, dirigistes, des Etat libéraux. Cette distinction fortement marquée au plan idéologique ne permet pas une visibilité de l'action publique. C'est dire la difficulté et la complexité de la question.

Quoi qu'il en soit l'action de l'Etat a de tout temps été tributaire, toutes propositions gardées, de la demande sociale et économique.

Aujourd'hui le rôle et les missions de l'Etat semblent davantage marqués par les défis du "temps mondial" (mondialisation) qui imposent aux Etats des lignes de conduite dans les sphères économique, sociale et politique autour des principes tels que: désengagement, décentralisation, pluralisme, respect des droits de l'homme, efficience, bonne gouvernance

Les pays en développement "sommés" à opérer leur mutation, vivent ces défis de manière paradoxale compte tenu du fait que:

- les processus de formation des Etats demeurent inachevés;
- leur jeunesse en ce qui concerne les Etats post-coloniaux;
- le rôle important qu'ils ont eu à assumer après leurs indépendances pour réaliser tout à la fois l'unité nationale, et l'intégration économique et sociale;
- la faiblesse des autres acteurs économiques et sociaux:

- le sous-développement;
- les legs coloniaux (aux plans administratif et territorial);
- les choix idéologiques dans lesquels ils se sont engagés.

L'Algérie vit également ces paradoxes en tant que:

- ex-pays colonisé;
- ex-pays à économie dirigée;
- pays à rente pétrolière où l'action de l'Etat est "sollicitée" en permanence (rôle distributeur), et où les choix "politiques" prévalent souvent sur les choix économiques.

C'est une conception "particulière" de rôle de l'Etat qui n'est pas nécessairement liée à un choix idéologique mais correspond à une réalité objective.

De ce point de vue, les nouvelles missions de l'Etat sont tributaires de sa capacité à opérer sa mutation d'un "Etat de la distribution" à un "Etat de la production", de la logique "redistributive" qui a marqué l'action publique et administrative, à la logique "productive".

Cela suppose un changement de perspective. Mais il ne s'agit pas de "faire reculer l'Etat".

L'Etat demeure l'acteur principal du changement. Face à ces exigences, comment déterminer le rôle et les missions de l'Etat ?

Une classification peut être établie à titre indicatif par groupes de missions qui se distinguent les unes des autres par leur nature et les responsabilités qu'elles induisent.

1- Les missions de souveraineté

Ce sont des missions qui sont propres à l'Etat. Elles lui sont consubstantielles et engagent en permanence sa responsabilité. Il ne peut ni les déléguer ni les partager.

Il s'agit de:

- la sécurité;
- la Justice;

- la production normative;
- la coopération internationale et la représentation du pays à l'étranger.

Ce sont en fait des missions communes à l'ensemble des Etats.

2 - Les missions liées à la recherche de l'intérêt général

Il s'agit des missions:

- d'organisation des services publics;
- de protection du domaine public;
- de sauvegarde de l'intérêt national.

* l'organisation des services publics

C'est une mission pérenne de l'Etat quelque soit le mode de gestion adopté: gestion directe - gestion déléguée - concession.

La responsabilité de l'Etat y est engagée compte tenu des principes qui président à l'organisation et au fonctionnement des services publics:

- continuité;
- égalité adaptation constante.

Les services publics demeurent une donnée fondamentale de l'action publique (au niveau central et local).

La participation des particuliers à la gestion des services publics (sous forme de concession notamment) ne remet pas en cause la responsabilité des pouvoirs publics et celle de l'Etat.

Il demeure que les missions de l'Etat vis-à-vis du service public ainsi que ses responsabilités, dans ce domaine semblent subir l'influence des politiques de privatisation.

L'expérience anglo-saxonne de privatisation des services publics semble remettre en cause le caractère intangible de la responsabilité de l'Etat dans ce domaine à la lumière des principes "d'efficacité" et de "rentabilité".

Toutefois la forte demande de service public (eau, santé, environnement, éducation, urbanisation, logement, télécommunications, transports) dans un pays comme l'Algérie engage la responsabilité de l'Etat au double plan de l'offre de service public et de sa bonne gestion. C'est le rôle de l'Etat dans la rénovation des services publics.

* les missions liées à la protection du domaine public

Il s'agit ici des missions qui s'apparentent à celles que l'Etat exerce en direction des services publics, mais où sa responsabilité est plus marquée compte tenu des principes régissant la domanialité publique.

C'est une mission pérenne de l'Etat car elle pose de part en part la question de la territorialité .

* les missions liées à "l'intérêt national" ou à la sauvegarde des "intérêts supérieurs de la nation".

Pour l'Algérie par exemple, on peut penser à la question de l'énergie (pétrole, gaz) et aux autres ressources naturelles.

3 - L'Etat et l'ordre public économique

L'Etat et les autres personnes publiques jouent un rôle dans le domaine de l'économie.

Traditionnellement (dans la conception libérale qui prévaut aujourd'hui) l'économie est le lieu de l'initiative privée, selon le principe de la liberté du commerce et de l'industrie: ici l'Etat ne doit jouer qu'un rôle régulateur.

Mais dans le contexte particulier de la transition, le rôle de l'Etat est plus actif dans la mise en oeuvre des mécanismes du marché.

La mission de l'Etat ici est d'accompagner la transition à l'économie de marché par des politiques de :

- réglementation
- dérèglementation
- incitation de l'initiative privée
- contrôle des mécanismes de marché

- maîtrise de l'inflation
- libéralisation des échanges
- privatisation
- stabilisation de l'économie.

Un Etat garant des nouvelles règles du marché, et vecteur de la transition.

Quoi qu'il en soit, il ne s'agit pas de choisir entre l'Etat et le marché. L'expérience a largement montré que le rôle de l'Etat est de contrecarrer les déséquilibres, les distorsions d'une approche purement axée sur le marché.

Là de grandes mutations ont été opérées depuis 1988. Elles posent le problème de la nécessaire adaptation de l'action administrative qui demeure en décalage par rapport à ces évolutions.

4 - L'Etat et la représentation politique

Historiquement, depuis 1962 l'Algérie a vécu compte tenu de ses options politiques dans une assimilation pouvoir/Etat.

L'Etat étant l'instrument du pouvoir révolutionnaire, réalisant ainsi des missions qui ne sont pas nécessairement les siennes. C'est "la figure" de parti/Etat.

Avec l'avènement du pluralisme et de l'Etat de droit, la tendance est à l'émancipation de l'Etat dont les missions doivent transcender des intérêts partisans d'autant qu'il demeure en permanence le lieu et l'enjeu de ces luttes.

Dans ce contexte le rôle de l'Etat doit être axé sur la réalisation de l'équilibre entre les exigences de la représentation politique et celles de la gestion administrative .

L'ensemble de ces observations renvoient en définitive à la question du devenir des Etats dans un monde en mutations.

Les interrogations sont multiples et variées. Pour l'heure elles sont dominées par une démarche volontariste de rénovation. Mais elles demeurent traversées par des présupposés d'ordre idéologique. Cela explique le rôle clé que l'Etat aura à jouer dans la vie économique et sociale notamment dans les pays en développement.
