

3

Problématique du développement et réforme de l'État en Afrique : analyse du cas de l'Algérie

Boutaleb Kouider

« Des usages, des méthodes, des institutions, des traditions jadis honorées et respectées sont en voie d'écroulement et pour toujours »

Maurice Allais (*Prolegomènes*)

Introduction

La problématique du développement socio-économique dans le monde, en Afrique plus particulièrement, bute incontestablement sur celle de la réforme de l'État et du pouvoir. Cette problématique n'est certes pas nouvelle (Austruy 1968). Mais son appréhension en termes de gouvernance, de démocratie et de droits de l'homme à travers le renouvellement des théories du développement (Dumont 1973), a permis une prise de conscience généralisée, notamment par les organisations internationales en charge du développement (Banque Mondiale, PNUD, etc.). C'est ainsi qu'on est arrivé à se focaliser non plus sur les réformes à caractère strictement économique dans le cadre de programmes dits d'ajustement structurel, mais sur la nature des systèmes socio-économiques en place et la logique de leur fonctionnement considérés désormais comme sources de corruption, d'inégalités, de pauvreté. Il est vrai que l'amélioration des formes d'intervention des États pour répondre aux préoccupations du développement est une quête perpétuelle qui interpelle à des degrés divers toutes les sociétés. Mais en Afrique, sans doute plus qu'ailleurs, la « mal gouvernance » illustrée notamment par le phénomène de la corruption a pris des proportions telles qu'elle a totalement altéré les idéaux de justice et de bien-être des peuples qui ont consenti pourtant, comme en Algérie, tant de sacrifices pour se libérer du joug colonial. La pratique de la corruption à grande échelle a induit en effet comme l'ont exprimé certains observateurs (Bouaouiche 1999) un dysfonctionnement, voir une paralysie des écono-

mies nationales, une crise d'éthique sociale et individuelle, une dangereuse altération des valeurs de justice et d'équité, une perte de confiance en soi vis-à-vis des symboles de la communauté nationale.

Il n'est pas étonnant ainsi que le continent Africain se soit appauvri au point de ne plus soutenir la comparaison avec des situations qu'on croyait à jamais dépassées. Pratiquement tous les pays du continent sont concernés même ceux qui comme l'Algérie disposent de ressources importantes. Il n'est pas non plus étonnant que nombreux sont les pays africains qui ont sombré dans de quasi-guerres civiles. Les fuites de capitaux représenteraient selon certaines évaluations 37 pour cent de l'épargne nationale en Afrique contre 17 pour cent en Amérique Latine et 3 pour cent en Asie. On estime que, si l'Afrique réduisait les fuites de capitaux au niveau asiatique, son stock de capital augmenterait de 50 pour cent (Freeman et Landauer 2004).

Nous considérons, et c'est là une hypothèse, qu'il est impossible de développer les pays sans des États nationaux, crédibles, modernes, au service du plus grand nombre. Cela signifie que si les États et les pouvoirs politiques ne sont pas profondément réformés, les pays Africains continueront à subir des crises de tous genres et l'économie sera toujours soumise aux aléas et aux comportements prédateurs des hommes qui en ont la charge. C'est ce que nous tenterons d'expliquer dans cette contribution.

Pour ce faire, nous reviendrons dans un premier point sur ce qui fonde désormais toute stratégie de développement (humain durable), à savoir la bonne gouvernance au sens entendu notamment par le principal théoricien de ce nouveau paradigme de développement en l'occurrence A. Sen (prix Nobel d'économie en 2001) dont les travaux ont beaucoup inspiré les nouvelles orientations adoptées par les institutions internationales en matière de développement (notamment le PNUD qui en fait explicitement référence). Nous aborderons ensuite les principales réformes institutionnelles réalisées en matière de gouvernance politique en Algérie et en Afrique en général. Nous montrerons ensuite à travers le cas de l'Algérie le caractère formel des réformes à travers l'emprise des structures informelles sur les institutions publiques. Cette évaluation, malgré toutes les critiques dont elle fait l'objet, nous montrera en effet combien le fossé est grand entre le caractère formel des réformes exprimées par la mise en place d'institutions et l'adoption de lois devant permettre théoriquement une régulation efficace du système socioéconomique et leur fonctionnement réel totalement dévié. Ce qui confirmera que les institutions ne sont pas réductibles à des règles formelles, décrétées par l'État. Le changement institutionnel ne peut se résumer au simple transfert de modèles institutionnels théoriques comme l'ont déjà souligné d'autres chercheurs (Kerzabi 2005).

Enfin, nous tenterons de caractériser, avant de conclure, la nature du pouvoir qui anime l'État à l'exemple de l'Algérie qui est loin d'être un cas singulier (sauf éventuellement par rapport aux ressources dont dispose le pays) pour montrer en quoi le développement socioéconomique bute sur la réforme de l'État et du pouvoir politique et en déduire par voie de conséquence les objectifs qui devraient présider à une authentique démocratisation du régime politique en Algérie et au-delà en Afrique.

Les fondements des réformes de l'État et du pouvoir : la quête de la bonne gouvernance

Le nouveau paradigme du développement : le développement humain durable

Ce concept est pluridimensionnel. Comme le souligne H. Bartoli, « Il analyse toutes les questions relatives à la société – croissance économique, échanges, emploi, libertés politiques, valeurs culturelles, etc. – du point de vue des individus. Il se concentre donc sur l'élargissement des possibilités de choix et s'applique de la même manière aux pays en développement et aux pays industrialisés ». Ce concept de développement humain semble ainsi « comporter tous les éléments nécessaires à la substitution d'un nouveau paradigme au néolibéralisme économique : démocratie, droits civils et politiques, droits économiques et sociaux, obligation pour l'État de mettre en valeur la ressource humaine, équité, et, par l'accent qu'il met sur les priorités humaines, fournit un cadre de référence pour tous les objectifs du développement économique » (Bartoli 1999).

Cette conception impliquerait l'existence d'un dialogue social véritable, ouvert à toutes les forces économiques et sociales ; ce dialogue étant lui-même l'une des garanties de la « bonne gouvernance » qui est à la base de cette approche du développement.

Cela exige une autre architecture des pouvoirs fondés sur la légitimité des urnes et des gouvernements capables de gérer efficacement les ressources dont ils peuvent disposer au profit de tous les citoyens. Ainsi, comme cela est de plus en plus souligné et réaffirmé,

un bon gouvernement est la condition sine qua none d'un développement durable. Des politiques économiques rationnelles et des institutions démocratiques solides répondant aux besoins de la population et des infrastructures améliorées sont indispensables pour maintenir la croissance économique, réduire la pauvreté et créer des emplois. La liberté, la paix et la sécurité, la stabilité intérieure, le respect des droits de l'Homme, y compris le droit au développement, et de l'État de droit, l'égalité entre les sexes, des politiques fondées sur l'économie de marché et la volonté générale de créer des sociétés justes et démocratiques sont également nécessaires et synergiques (COM 2002).

Le texte fondateur du NEPAD (New Economic Partenariat for African Development) porte également, au titre des conditions essentielles de réalisation de ses objectifs, la démocratie, la bonne gouvernance, la paix et la sécurité (Mesple-Somps 2002).

Les fondements du concept de bonne gouvernance

Une abondante littérature a déjà été consacrée à ce concept de bonne gouvernance. De nombreuses définitions lui ont été attribuées privilégiant souvent un aspect sur d'autres en fonction des objectifs poursuivis par les auteurs ou les organisations internationales en charge du développement dans le monde qui se sont saisis de ce concept. Pour simplifier et éviter une discussion ardue sur les éléments définitionnels que recouvre ou devrait recouvrir un tel concept, retenons en rapport avec notre sujet celle qui veut que la bonne gouvernance soit un mode d'exercice de l'autorité dans la gestion impartiale, transparente et efficace des affaires politiques, fondé sur la légitimité. Une telle définition est proposée à partir des travaux qui considèrent que le terme gouvernance signifie « la gestion efficace des affaires publiques par la génération d'un régime (ensemble de règles) accepté comme légitime, visant à promouvoir et à améliorer les valeurs sociales auxquelles aspirent individus et groupes (Carlick 1999).

Selon Amartya Sen, la démocratie fait partie intégrante du développement, envisagé comme « un processus d'expansion des libertés réelles dont les personnes peuvent jouir. De cette façon, l'expansion des libertés constitue à la fois la fin première et le moyen principal du développement » (Sen 2000). Remarquons que pour illustrer le fondement de cette philosophie du développement, Sen a évoqué notamment le sort des esclaves avant l'abolition de l'esclavage, soulignant que malgré un revenu moyen élevé, l'abolition de leur statut a été un objectif prioritaire, fut-il opéré au détriment de ce revenu :

La comparaison entre le panier des biens de consommation des esclaves et le revenu de la main d'œuvre agricole libre tourne en faveur des premiers. Par ailleurs, l'espérance de vie des esclaves n'apparaît pas, en termes relatifs, spécialement basse, elle est à peu près identique à celle qui prévalait alors dans des pays aussi développés que la France ou la Hollande et encore plus longue que celle des citoyens employés dans l'industrie, aussi bien aux États-Unis qu'en Europe. Cependant, comme on le sait, les esclaves cherchaient à s'enfuir et l'on a toutes les raisons de penser que le système esclavagiste ne servait pas leurs intérêts. De fait, après l'abolition, les tentatives successives pour attirer les nouveaux affranchis dans les formes diverses d'organisation du travail, calquées sur le modèle servile, mais en échange, cette fois, de rétributions élevées, ont toutes abouti à l'échec (Sen 2000).

Comme il étudie aussi la cause des famines et aboutit au constat que les famines ne proviennent pas d'un manque de nourriture disponible, mais bien de l'incapacité des personnes à accéder à la nourriture qui pourtant existe. Cette incapacité provient du manque de revenu, mais aussi d'une carence de droits et de démocratie. Selon Sen, « Au cours de la terrible histoire des famines survenues dans le monde, il est en fait difficile de trouver le cas d'une famine qui se soit produite dans un pays doté d'une presse libre et d'une opposition active, au sein d'un système démocratique ». Poursuivant dans cette logique, Sen conclut que « le pilotage unilatéral, y compris s'il est le fait des meilleurs des experts, ne saurait en soi constituer une solution » (Sen 2000).

C'est ce qui expliquerait et à contrario vérifierait que toutes les réformes économiques qui ne s'accompagnent pas d'une articulation réussie entre marché et démocratie, de l'acquisition de la capacité de gestion politique et institutionnelle et de l'aptitude à assurer un bon fonctionnement du système, débouchent sur des situations critiques qui entravent considérablement le développement (Sen 2001).

Ce sont ces fondements théoriques, mais aussi les réalités empiriques des expériences de développement qui ont fait incontestablement évoluer l'attitude des organisations financières internationales sur le rôle de l'État dans le développement économique comme on le verra plus loin. Néanmoins, beaucoup de critiques ont été adressées à ce concept de bonne gouvernance. Très succinctement, ces critiques ont porté essentiellement sur :

- l'ethnocentrisme de cette notion et la faiblesse des catégories publiques qu'elle mobilise, parce qu'elle émane d'un contexte autrement plus différent que celui dont on voudrait la voir appliquer;
- les relations entre la gouvernance, la mondialisation, la démocratie et le développement. On considère dans cette optique que le phénomène de mondialisation accroît les dépendances des PVD et dissout les souverainetés économiques autant que politiques. Par ailleurs on estime que les capacités régulatrices et gestionnaires des ONG sont très limitées.

Ces critiques ne remettent cependant pas en cause la pertinence du concept et les politiques qui lui sont inhérentes. Un large consensus est désormais parfaitement établi pour faire de la bonne gouvernance une matrice de réformes incontournables pour un réel développement socioéconomique. Comme en témoigne entre autres l'acte constitutif de l'organisation de l'Union africaine qui conditionne l'ambition de réussite de cette nouvelle organisation, qui a remplacé officiellement l'OUA au 37^e Sommet de Lusaka (9-11 juillet 2001), par la promotion « des principes démocratiques et la bonne gouvernance » en les considérant parmi les objectifs de première urgence pour une Afrique enfin réconciliée et retrouvée qui doit s'affirmer en ce début du III^e millénaire (Kacher 1999). La perception du

rôle de l'État dans la conduite du développement a subi elle aussi une évolution concomitante. Pouvait – il en être autrement ?

Les nouvelles perceptions du rôle de l'État dans le développement

La crise des systèmes étatistes, l'écroulement du bloc socialiste et l'incontournable transition à l'économie de marché préparée par des programmes d'ajustement structurel pilotés par les organisations financières internationales (le FMI en l'occurrence), ont quasiment partout remis en cause la gestion par l'État des économies nationales. La désétatisation devient alors le nouveau credo dans le Tiers Monde et dans les ex- pays socialistes (Dahmani 1999). Avec les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS), c'est tout le modèle économique basé sur le rôle prépondérant de l'État qui est rejeté. L'adaptation des structures économiques prend la forme générale d'un désengagement de l'État et la réhabilitation et /ou l'encouragement du secteur privé. Dans cette optique, libérale faut-il le souligner, le marché est la condition de l'optimum économique et l'action de l'État doit se limiter à l'exercice de ses fonctions régaliennes (Fontanel 2000). Cependant, l'État minimum prôné par les institutions financières internationales, en l'occurrence le FMI et la BM, n'a pas été suivi, dans la majorité des cas, d'une amélioration des performances de l'économie, ni d'une grande efficacité des appareils de production. La pauvreté s'est considérablement étendue sans pour autant que l'État soit devenu plus efficace.

Les systèmes mis en place par et autour de l'État pendant près de trois décennies ont été déstabilisés sans que leur soit substituée une alternative crédible et cohérente. Ce qui souvent constitue un « tout combiné, rendant possible une certaine cohésion sociale et politique, faite de coercition il est vrai, mais aussi d'échanges, de transferts, de réciprocité et d'obligations, a été laminé sans solution de rechange viable » (Sindzingre 2001). Ainsi, dès 1987, la Banque Mondiale commence à réviser ses thèses sur le désengagement de l'État. Désormais, on considère que l'État peut jouer un rôle en complément du marché. L'État doit en particulier fixer les règles du jeu en matière d'emploi, de propriété, des conditions de transferts d'actifs physiques, financiers et technologiques, etc.

L'évolution est encore plus perceptible et plus importante en 1994 où les experts de la Banque Mondiale estiment qu'il ne peut y avoir de développement en l'absence de l'État. « Aujourd'hui avec le recul on comprend que l'État joue un rôle clé dans le développement économique et social, non en tant qu'intervenant direct, mais comme partenaire, catalyseur et promoteur de la croissance ». Il faut que l'État « laisse jouer les mécanismes du marché lorsqu'ils peuvent fonctionner et qu'il agisse rapidement et efficacement lorsqu'ils ne le peuvent pas ». Les experts de la Banque Mondiale poursuivent encore dans ce sens en faveur de l'importance du rôle de l'État ... « L'intervention de l'État n'est pas mauvaise en soi. Bien au contraire, elle est essentielle à de nombreux égards si l'on veut exploi-

ter au mieux le potentiel d'une économie ». Et d'avancer une nouvelle problématique du développement, la nécessaire réforme de l'État comme préalable à toute action de développement : « repenser l'État », revivifier ses institutions, rendre « l'État plus efficace » (la bonne gouvernance) plus adapté à son rôle et ses missions de développement (PNUD 1994).

Nonobstant les considérations théoriques et doctrinaires, l'infléchissement de la position de la B.M est dû, sans doute surtout, aux résultats catastrophiques engendrés par les politiques de libéralisation économique dans le cadre des PAS dans nombre de pays du Tiers Monde et sans doute plus encore, à ce qui est présenté comme le miracle asiatique. Pendant longtemps, l'expérience des « nouveaux pays industriels » a été présentée comme le résultat du libre jeu des forces du marché, alors que la réalité de ces pays (Corée du Sud, Taiwan, Singapour ...) est au contraire marquée par le protectionnisme, la multiplicité des réglementations, les politiques industrielles, la manipulation des prix dans les secteurs prioritaires. Ce pilotage a été assuré et mené par des États interventionnistes et autoritaires. Des États forts, au sens défini par Myrdal, c'est à dire des États capables de faire appliquer leurs orientations et leurs décisions en opposition avec des États mous qui, sous l'apparence de la force et de la puissance, ne peuvent résister aux pressions des groupes, clans, lobbies.

Dans le premier cas, l'État est actif. Il incite et encourage les entreprises à l'amélioration permanente et à la performance croissante ; les entreprises bénéficient ainsi d'un fonctionnement relativement autonome par rapport à l'État. Dans l'autre cas, l'État est plutôt inhibiteur, multipliant les contrôles tatillons et sans objet réel, les entreprises étatiques, comme c'est le cas en Algérie, obéissent à des principes différents, dans la mesure ou leur fonctionnement ainsi que leur budget dépendent de l'État qui supporte leurs déficits pour des raisons sociales et politiques. « Les entreprises sont ainsi conçues comme de simples courroies de transmission du pouvoir politique qui leur assigne des fonctions sociales largement au-dessus de leurs capacités ou simplement en contradiction avec les impératifs de gestion économique. La concurrence locale ou étrangère est restreinte favorisant les rentes de monopole et la routine, décourageant tout esprit de création, d'innovation et de recherche » (Dahmani 1999). D'où la quête d'une bonne gouvernance qui est même érigée en conditionnalité pour l'octroi de l'aide multilatérale ou bilatérale.

En effet, ce n'est pas tant le rôle économique de l'État en lui-même qui est en définitive déterminant, mais la gouvernance, c'est-à-dire la manière dont il assume ses fonctions, sa capacité de régulation et d'impulsion, son aptitude à piloter la société. C'est ce qui expliquerait sans doute les initiatives prises par tous les États d'engager des réformes pour rendre les systèmes politico-administratifs plus efficaces. C'est ce qu'ont tenté de réaliser les nombreux États Africains en imitant

dans le détail près ce qui fonde formellement les architectures des pouvoirs et de la démocratie dans les pays occidentaux.

Les réformes institutionnelles entreprises en Afrique et en Algérie

En matière de réformes institutionnelles, d'énormes progrès ont été réalisés ces dernières années partout en Afrique.

Changements institutionnels et droits de l'Homme

Toutes les réformes initiées dans ce contexte n'ont pas été dans tous les cas imposées de l'extérieur mais beaucoup sont le fruit, comme le souligne le Conseil National Économique et Social (CNES 2002) à propos de l'Algérie, d'une revendication qui remonte au temps des luttes pour la libération nationale. Le respect des droits de l'homme est revendiqué en effet par les peuples en Afrique plus particulièrement comme une nécessité dans la mesure où la lutte pour les indépendances était en priorité une lutte pour la reconnaissance des droits de l'homme en terre d'Afrique.

Partout, les différents textes de loi depuis le recouvrement des indépendances politiques ont surtout été consacrés à l'affirmation du droit à l'identité, des droits sociaux, culturels, etc. Cependant, si les efforts ont porté sur les droits de l'Homme à l'égard de l'État, tout reste à faire dans l'exercice de ces droits vis-à-vis des concitoyens (violence, groupes maffieux, corruption) comme on le verra plus loin. Par ailleurs, les mutations économiques engendrées par les réformes posent, en des termes nouveaux, la problématique des droits de l'Homme (au sens large, droits économiques, sociaux...) dans le contexte de la transition vers une économie de marché.

Sur le plan politique, les régimes se sont aussi partout, formellement du moins, profondément transformés. Le pluralisme syndical et politique a été institué pratiquement dans tous les pays. La vie associative s'est développée et la liberté de la presse est consacrée notamment par la multiplication de journaux privés. En même temps, des organisations de défense des droits de l'Homme ont été agréées, de nouvelles institutions de concertation ont été créées et les conventions internationales relatives à la protection de la personne humaine ont été ratifiées. Ainsi, les régimes mono partisans ont été quasiment partout abolis. Les nouvelles constitutions reconnaissent la possibilité de créer des partis politiques et le renouvellement des différentes assemblées élues ainsi que l'élection du Président de la République s'effectue désormais, quasiment partout, dans un cadre pluri partisan.

La séparation des pouvoirs et la consécration du pluralisme démocratique

Les constitutions ou leurs révisions, adoptées par référendum, ont réaffirmé les principes de la séparation des pouvoirs et du pluralisme démocratique déjà en fait énoncés dans la plupart des cas. Le droit de créer des partis politiques est ainsi partout reconnu et garanti.

Dans beaucoup de pays comme en Algérie, on a même consacré le régime bicaméral, par l'institution d'un parlement composé d'une Assemblée Populaire Nationale (parlement) d'une part, et d'un Conseil de la Nation (sénat) d'autre part. Si les députés siégeant au parlement sont élus au suffrage universel direct et secret, les membres du sénat sont pour les deux tiers élus au suffrage indirect et secret par et parmi les membres des conseils municipaux (Assemblées Communales) et les conseils régionaux (Assemblées de Wilaya) et pour le tiers restant, choisis par le Président de la République parmi les personnalités ayant des compétences particulières telles que stipulées du moins dans les textes.

Outre les deux chambres du parlement, les constitutions ont quasiment partout prévu la création d'un Conseil d'État en tant qu'institution chargée de réguler l'activité des juridictions administratives, ainsi qu'un Conseil constitutionnel dont le statut est tel que ni le Gouvernement, ni le législateur, soumis à son contrôle, ne peuvent remettre théoriquement du moins en cause ni ses attributions, ni son indépendance. Celle-ci est, d'ailleurs, « garantie » par le fait que le mandat de ses membres n'est pas renouvelable. Le Conseil constitutionnel aux termes de ses attributions veille au respect de la Constitution et exerce son mandat au travers de larges compétences relatives au contrôle de la constitutionnalité des textes juridiques internes et au contrôle électoral. Il a également pour attributions d'émettre des avis sur les projets de ratification des traités et des conventions internationales et de veiller à leur insertion dans le bloc de constitutionnalité. Dans l'exercice de ses compétences, le Conseil constitutionnel émet des avis, si le contrôle s'exerce à priori, et des décisions, s'il s'exerce à posteriori. C'est du moins ce qui est transcrit formellement, la réalité étant toute autre.

La constitution de 1989 en Algérie a fortement souligné la volonté de « se doter d'institutions fondées sur la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques et qui réalisent la justice sociale, l'égalité et la liberté de chacun et de tous » et de « consacrer plus solennellement que jamais la primauté de la loi ».

La Constitution de 1996 réaffirme cette orientation vers la consécration d'une conception plus libérale des droits fondamentaux et libertés publiques qui devrait favoriser théoriquement l'émergence d'une société civile plurielle et mettre en place les éléments de nouveaux rapports entre l'État et la société. Mais comme le souligne le CNES (2002), si l'indépendance institutionnelle de la Justice résultant de la séparation des pouvoirs est consacrée par la Constitution, l'indépendance statutaire, elle, est loin d'être réalisée. La Commission Nationale de Réforme de la Justice (instituée en Algérie en 1999) a relevé en grande partie les lacunes et insuffisances qui caractérisent aujourd'hui le fonctionnement de la justice.

L'institution des systèmes d'élections pluralistes

Les élections pluralistes pour renouveler la composante des assemblées élues, adopter les révisions des Constitutions, élire les Présidents de la République ont quasiment partout été consacrées par des textes de lois. L'élection présidentielle

fait désormais l'objet d'une compétition ouverte à laquelle prennent part au moins deux candidats de sensibilité politique et représentant des partis différents. Les taux de participation ne sont souvent pas assez élevés. Ils sont très différents de l'unanimité qui caractérisait les élections mono-partisanes. À titre d'exemple, le Président A. Bouteflika a été élu au premier tour du scrutin avec 7.088.618 voix, soit 61 pour cent des suffrages exprimés lors de son premier mandat.

Il est à noter que les élections présidentielles, locales et régionales se déroulent sous le contrôle de commissions de surveillance qu'on qualifie d'indépendantes. Pour authentifier (légitimer) ces élections notamment les élections présidentielles, on fait souvent appel partout à des observateurs internationaux.

Dans le domaine syndical, l'ouverture démocratique s'est traduite par la remise en cause des monopoles en vigueur jusque-là. De nombreuses organisations d'entrepreneurs privés et publics ont été créées ainsi que des syndicats de travailleurs qui ont commencé à s'activer, concurrentement aux ex-centrales syndicales uniques. En effet, les organisations syndicales et patronales ont connu en Algérie un essor significatif depuis la promulgation de la loi 90-14 du 02 juin 1990 relative aux modalités d'exercice du droit syndical. A la fin du mois de mars 1999, 77 déclarations de constitution d'organisations syndicales à vocation nationale ont fait l'objet d'un enregistrement auprès du ministère du travail. Ces syndicats se répartissent en 58 organisations de travailleurs salariés et 19 organisations d'employeurs dont 2 relevant du secteur public et 17 du secteur privé (CNES 2002). Le pluralisme syndical n'a manifestement pas permis aux différentes catégories socioprofessionnelles de mieux défendre leurs droits, même s'il a débouché sur la création d'espaces de concertation, voire même de décisions, entre les différents partenaires sociaux.

Par ailleurs, la libéralisation du droit des associations a représenté sans doute bien plus que l'ouverture politique ou syndicale, un puissant levier dans la constitution et le développement d'une « société civile », c'est-à-dire d'une société de citoyens prenant en charge, dans le cadre d'une association à but non lucratif, leurs préoccupations, qu'elles soient d'ordre catégoriel, régional, caritatif, humanitaire, spirituel ou sportif. C'est ce qui explique sans aucun doute la forte expansion du mouvement associatif au niveau local et national partout en Afrique. En Algérie, on compte aujourd'hui quelque 50 000 associations environ, dont près d'un millier d'envergure nationale.

Si auparavant, le mouvement associatif était circonscrit au niveau de quelques activités dont le nombre était forcément réduit, son développement récent a favorisé l'émergence d'une société civile certes plus dynamique et plus participative

... mais encore souvent pour des objectifs admis et encouragés par les Pouvoirs Publics, inscrivant son action dans des limites circonscrites.

La réforme administrative et la fonction publique

Les réformes de l'administration ont partout polarisé l'attention devant la déliquescence prononcée des services publics (on verra plus loin les propos tenus par le Président Algérien A. Bouteflika sur le fonctionnement de l'administration algérienne). Ce qui dans beaucoup de pays a poussé à mettre en place des institutions chargées de la réforme administrative. Celles-ci ont même été érigées dans beaucoup de cas en ministères. Les efforts de décentralisation, de réforme administrative et de refonte des textes fondamentaux traduisent la recherche de formes d'organisation et de gestion de nature à améliorer la performance et l'efficacité de l'administration, et à la rapprocher des citoyens. En ce sens, les réformes engagées s'inscrivent formellement dans le double mouvement d'ouverture démocratique et de libéralisme économique qui se développe depuis la fin des années quatre-vingts. Partout, on tente d'adapter constamment l'administration territoriale aux réalités nouvelles, à travers notamment, la refonte des codes communaux et régionaux, dans le cadre d'un réexamen de la définition du degré d'autonomie de l'administration locale. En effet, le statut et le rôle de la commune et de la région sont nécessairement différents dans le contexte d'ouverture démocratique et de réformes économiques. En Algérie, la réforme des structures et des missions de l'État a touché formellement de nombreux volets de l'appareil administratif : la consultation, la régulation et le contrôle, les collectivités territoriales et l'administration locale, les établissements publics et organismes gérant un service public, les agents de l'État. Mais, à ce jour les plus importantes réformes attendues n'ont pas encore vu le jour, notamment le nouveau code communal.

Dans l'attente de l'application de cette réforme, des mesures sont prises dans le cadre de programmes d'action destinés, affirme-t-on, à accroître « la crédibilité et la performance de l'administration ».

La liberté de la presse

Le droit à l'information a été consacré par toutes les Constitutions. Cependant, ce droit est resté souvent quelque peu formel jusqu'à l'ouverture du champ médiatique à la presse privée. La presse, qui était sous monopole gouvernemental dans la plupart des pays, a été ouverte à l'initiative privée. Cela a permis non seulement l'émergence de débats contradictoires dans la presse écrite, mais également l'expression de points de vue critiques sur les politiques des gouvernements. Le développement de la presse privée, dans sa version écrite, a été spectaculaire. À titre d'exemple, en Algérie, le nombre des titres est passé de 49 (tous publics) en 1988 à 79 en 1997 (dont 72 pour cent privés) et à plus de 800 en 2001. La presse privée est désormais prépondérante, tant en ce qui concerne le nombre des titres que

pour le nombre d'exemplaires vendus (87 pour cent). Par catégories d'organes, la presse privée contrôle 66 pour cent des quotidiens et 87 pour cent du lectorat, 84 pour cent des hebdomadaires et 83 pour cent du lectorat qui s'y rattache ainsi que 86 pour cent des périodiques et 52 pour cent de leur lectorat (CNES 2002).

Mais, si l'envahissement du champ médiatique par les capitaux privés a été spectaculaire, toutes les créations n'ont pas duré. Le taux de disparition des titres de la presse écrite est en effet très élevé. On a calculé que « pour 75 naissances on enregistre 63 décès annuellement ». À l'heure actuelle 129 titres continuent de paraître (El Watan 2005).

Le champ de l'audiovisuel par contre est encore fermé en Algérie au privé. Il demeure toujours sous le monopole de l'État.

Le droit à l'information a été conforté généralement par la ratification du Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques qui énonce, dans son article 19, que l'État partie prenante du Pacte s'engage à mettre à la disposition du citoyen tous les moyens matériels, techniques et éducationnels qui le rendent apte à la jouissance de son droit à une information objective et complète concernant sa vie en tant qu'être humain et surtout en tant que citoyen à travers les moyens de communication mis en place.

La loi protège également formellement les professionnels de l'information, c'est-à-dire les journalistes. Des Codes de l'information consacrent généralement le pluralisme médiatique, garantissant le droit d'atteindre les sources de l'information, protégeant le secret professionnel tout en consacrant le droit de réponse pour le citoyen cité. Cependant, partout ces codes de l'information ne font pas l'unanimité. Ils sont jugés insuffisants non seulement par les professionnels de l'information, mais aussi par des partis politiques. Des débats portant sur des amendements à apporter à ces codes (lois) ont partout été initiés. Ces débats, toujours en cours, portent sur la codification des moyens à mettre en œuvre en vue de permettre une meilleure concrétisation du droit du citoyen à l'information et à la liberté d'expression ainsi qu'à assurer une meilleure protection du journaliste dans l'exercice de sa profession.

La liberté d'expression constitue incontestablement comme le relève le CNES, l'un des plus importants acquis que l'Algérie a enregistrés durant cette dernière décennie. Malgré les rapports conflictuels qui caractérisent souvent les relations entre la presse privée et les pouvoirs publics, la liberté d'expression a connu, durant cette période, un développement significatif incontestable.

Comme on peut le constater pratiquement, toutes les réformes nécessaires à la construction d'États démocratiques ont été formellement réalisées. Toutes les institutions qui lui sont inhérentes ont été adoptées ainsi que les lois qui régissent et garantissent leur fonctionnement. Quelle est cependant la portée réelle de ces réformes ? Manifestement, ces édifices institutionnels conçus à l'image de ce qui

existe dans les démocraties occidentales ne semblent guère avoir réalisé une authentique transformation de la nature des pouvoirs en place au-delà des hommes qui s'y alternent. La preuve réside dans l'appréciation de la qualité de la gouvernance telle qu'elle est approchée par les experts de la Banque mondiale malgré toutes les critiques qui peuvent être adressées à cette méthode d'évaluation. C'est ce que révèlent aussi les différents rapports du PNUD notamment sur le développement humain. Ces rapports montrent la stagnation sinon le recul en matière de développement économique et social des pays africains. À titre d'exemple, nous présentons la situation de l'Algérie qui ne représente guère un cas singulier.

L'évaluation de la situation en l'Algérie

Malgré toutes ces réformes qui vont dans le sens préconisé par les organisations internationales notamment le PNUD, sur la base de la définition de la bonne gouvernance adoptée, de nombreux États africains se débattent dans des processus de transition douloureux qui sont encore loin d'aboutir comme en témoigne la valeur des principaux indicateurs de gouvernance qui lui sont attribués par les institutions internationales. La situation de l'Algérie est sans aucun doute très explicite à cet égard.

Le classement dans l'IDH

Selon le rapport 2004 du PNUD sur le développement humain, l'Algérie est classée dans les « pays prioritaires en matière de développement ». Ce rapport révèle que l'IDH a connu une nette régression. Rappelons que l'IDH est un indice synthétique de développement humain qui chiffre le niveau moyen atteint par un pays à travers trois aspects essentiels (la longévité et la santé, l'instruction et l'accès au savoir, le niveau de vie moyen perçu à travers le PIB/hab.). Chacun de ces aspects est mesuré par un indice. La somme arithmétique de ces trois indices donne l'IDH du pays concerné. Les données sur lesquelles se base le PNUD sont fournies par la Banque Mondiale.

L'IDH établi pour 173 pays membres de l'ONU classe l'Algérie à la 108e place en 2004. Pour rappel, l'Algérie était classée 106e en 2002 contre 100e en 2001 et 82e en 1994. Ce classement traduit la régression du niveau de vie reflétée par la chute du PNB/habitant sur une aussi longue période. Évalué à 2300\$ en 1980, il sera de l'ordre de 1580 en 1997 ; 1545 en 1998 et 1540 en 1999 et stagne depuis autour de cette valeur. Par ailleurs, le salaire réel a chuté de 35 pour cent entre 1993 et 1997 et le pouvoir d'achat des cadres de 41 pour cent entre 1989 et 1995. De ce fait, la pauvreté s'est considérablement élargie et on estime qu'elle concerne près de 40 pour cent de la population sur la base du seuil de pauvreté établi par la Banque Mondiale (500\$ par an et par personne) (Aïtziane et Amini 2003).

La Banque Mondiale, de son côté, a classé l'Algérie en 2001 dans la catégorie des pays à « revenus les plus faibles ». L'écart de classement selon le PIB/hab. et

selon l'IDH tel qu'il apparaît dans les rapports mondiaux 2001 et 2002 était de -26 en 1999 et -22 en 2000. L'écart est relativement important, ce qui révèle un déséquilibre dans la répartition de la richesse et un problème dans l'allocation des ressources, dans leur efficacité et équité.

La productivité globale des facteurs

En Algérie, la productivité globale des facteurs (PGF) est négative depuis au moins deux décennies comme le souligne le rapport du Forum Euro-Méditerranéen des Instituts Économiques (FEMISE 2002). Ce que confirme une étude réalisée par le FMI (2003) selon laquelle le problème ne se situe ni dans l'insuffisance de l'investissement matériel ni dans celui du capital humain qui ont connu des taux assez élevés.

Ainsi, si le capital humain et le capital physique ont augmenté plus vite que la production, il ne peut y avoir qu'une seule interprétation possible à savoir la croissance de la productivité des facteurs a été négative. Il faut noter que la mesure de la P.G.F est la méthode économétrique la plus simple et la plus utilisée pour évaluer la performance passée et future de croissance d'une économie, les capacités de rattrapage vis-à-vis d'autres économies et les différences de niveau de revenu et de croissance. Pour la quantifier, les experts du FMI ont utilisé une fonction de production du type Cobb-Douglas avec le capital humain, le matériel et le travail comme facteurs de production. Plutôt que de produire une seule évaluation de la PGF, une série de données a été basée sur deux scénarios afin de conforter la validité des résultats obtenus :

- le premier scénario (hypothèse basse) est fondé sur un rapport d'un tiers pour le capital matériel et de deux tiers pour le travail et le capital humain combinés. Ce scénario fournit une PGF particulièrement faible (- 2,1 pour cent annuellement en moyenne) ;
- le second scénario (hypothèse forte) est fondé sur des estimations plus conservatrices de la croissance du capital humain (4,5 pour cent en moyenne, identique au capital matériel) et prend en compte une augmentation de la part du capital à une moitié. Même dans un tel scénario optimiste, la croissance de la PGF reste négative (- 0,5 pour cent annuellement).

Tableau 1 : Algérie : comptabilisation explicative de la croissance

PGF (H. basse)	PGF (H. haute)	PIB	Capital matériel	Travail	Capital humain (H. basse)	Capital humain (H. haute)
-------------------	-------------------	-----	---------------------	---------	------------------------------	------------------------------

1965/70	3,9	5,2	6,4	22	0,3	5,0	0,0
1970/75	-1,3	-0,2	5,2	7,1	3,3	9,1	4,1
1975/80	-4,6	-3,2	6,2	10,3	6,8	14,8	9,8
1980/85	-2,3	-0,9	5,2	5,3	9,5	9,0	6,3
1985/90	-4,2	-2,6	0,1	3,0	1,4	8,5	3,5
1990/95	-4,3	-2,1	0,3	1,0	3,5	9,0	3,7
1995/2000	-1,8	0,3	3,1	1,3	4,7	8,7	3,7
1965/2000	-2,1	-0,5	3,8	4,5	3,4	9,5	4,5

Source : FMI « Algérie country Report » mars 2003

* H. = hypothèse

Comme on peut le constater, la PGF de l'Algérie est devenue négative dans les années 1970 et l'est demeurée jusqu'au milieu de 1990. La croissance ralentie de l'économie algérienne peut donc être attribuée à l'utilisation inefficace des facteurs de production plutôt qu'à une éventuelle insuffisance de capital humain ou matériel. Une légère amélioration de la croissance de la PGF est enregistrée en 1995 même si elle reste négative. Ce qui correspond à la période au cours de laquelle le Programme d'Ajustement Structurel (PAS) était en voie de réalisation (1994 début d'application du PAS). Mais, alors que les réformes devaient théoriquement assainir l'économie et la mettre sur un sentier de croissance sain, croissance créatrice d'emplois et de valeur ajoutée, la situation n'a pas évolué ainsi.

La croissance économique

L'évolution du taux de croissance

Le taux de croissance en Algérie a été pendant une longue période, depuis l'éclatement de la crise dans le pays suite à l'effondrement des prix des hydrocarbures sur le marché international intervenu en 1986, négatif ou très faible. Il est devenu positif depuis 1995, au début de l'application du Programme d'Ajustement Structurel en 1994 avec la compression drastique de la demande et la forte dévaluation de la monnaie nationale (le Dinar Algérien) de 40 pour cent, de l'ordre de - 2,2 pour cent et - 0,90 en 1993 et 1994 respectivement. Le taux de croissance est passé à 3,8 pour cent en 1995 et 4,1 pour cent en 1996 selon les données de l'Office National des Statistiques (ONS). En 1997, il chute cependant à 1,1 pour cent à cause d'une baisse sensible de la production agricole notamment. Il s'est stabilisé ensuite à 3 pour cent environ en moyenne (3,2 pour cent en 1999, 2,4 pour cent en 2000, 2,1 pour cent en 2001 et 4,1 pour cent en 2002). En 2003, il s'élève à 7,2 pour cent suite au Plan National de Relance Économique (PNRE). Les prévisions pour 2004 étaient de l'ordre de 5 à 6 pour cent.

Ces taux de croissance enregistrés ces dernières années sont certes assez élevés, mais il faudrait s'interroger sur leur contenu et leurs déterminants pour pouvoir apprécier la dynamique qui les a engendrés et les impacts qu'ils ont eus (Boutaleb 2004).

Les déterminants et le contenu de la croissance

La croissance n'a pu être obtenue en effet que grâce à des déterminants exogènes qui tiennent au niveau élevé du prix des hydrocarbures sur le marché international, à une relative bonne pluviométrie durant ces dernières années qui a permis des augmentations importantes de la production agricole et sans doute surtout les effets du PSRE (Plan de Soutien à la Relance Économique) dont l'engagement financier a été évalué à plus de 7 milliards de dollars US, ressources provenant des recettes décuplées des hydrocarbures grâce à une conjoncture favorable des prix sur le marché international.

La croissance économique a été ainsi générée essentiellement par les hydrocarbures et les services marchands tout au long de la période 1985-2002. La part revenant aux hydrocarbures, fortement dépendante du cours du baril de pétrole, qui se fixe sur le marché international et échappe donc à toute maîtrise interne a atteint 28,6 pour cent en 1985, et 40,1 pour cent en 2002. C'est dire le poids que représente le secteur des hydrocarbures dans l'économie nationale. En effet, les hydrocarbures et l'agriculture constituent plus de 50 pour cent du PIB (43 pour cent pour les ressources non renouvelables et 9,4 pour cent pour les ressources agricoles), alors que l'industrie manufacturière ne dépasse pas 7 pour cent et que les services atteignent 37 pour cent. Cette tendance s'est accentuée depuis plusieurs années. En 1994, le secteur primaire ne constituait que 32 pour cent du PIB (dont 18,2 pour cent pour les hydrocarbures), contre 11,5 pour cent pour l'industrie manufacturière et 56,5 pour cent pour les services.

C'est là un schéma complètement inverse de tous les pays émergents. A titre d'exemple, en 2002, la structure du PIB de la Corée du sud se répartit comme suit : 55,1 pour cent pour les services, 40,9 pour cent pour l'industrie et 4 pour cent pour l'agriculture (Goumeziane 2004). Cette spécialisation est aggravée par le fait que les hydrocarbures constituent 97 pour cent des recettes d'exportations du pays et constituent le principal déterminant de la croissance. La structure de la valeur ajoutée hors hydrocarbures, des secteurs public et privé montre une tendance à la baisse de la part de la valeur ajoutée des secteurs de l'industrie et du BTPH en raison, notamment, de l'affaiblissement continu du secteur public et une tendance à la hausse des services marchands dont la part a connu une forte augmentation entre 1985 et 2002 passant respectivement de 37,6 pour cent à 47,30 pour cent.

Le chômage

Le chômage est demeuré extrêmement élevé avec un taux quasiment constant de plus de 27 pour cent avec une légère baisse enregistrée en 2003. En 2004 cependant, ce taux a connu un fléchissement inattendu : 17 pour cent. Cette importante chute du taux de chômage fortement controversée est due sans aucun doute à des changements opérés dans le mode d'évaluation antérieur. Quoiqu'il en soit et au-delà des controverses relatives à sa mesure, le chômage est une réalité tangible en Algérie, ce qui pousse à s'interroger sur les performances des politiques économiques dans ce domaine sensible de la création d'emplois productifs.

Si on considère que le chômage a effectivement reculé ces dernières années nonobstant les controverses inhérentes à son mode d'évaluation, ce recul serait cependant dû principalement aux différents dispositifs de lutte contre le chômage mis en place par les Pouvoirs publics. Pour la seule année 2004, 306 000 nouveaux emplois temporaires ont été créés à travers les dispositifs ESIL, IAIG, TUPHIMO et CPE¹, etc.

Ainsi, en dépit d'une croissance économique positive qui se confirme d'année en année, l'emploi précaire se généralise et l'emploi informel se développe en Algérie. En effet, il a été enregistré un recul de la part du salariat de 65 pour cent en 2003 à 60 pour cent en 2004, une augmentation des indépendants où prédomine l'informel (23 pour cent en 2003 et 32 pour cent en 2004) et une augmentation plus rapide des emplois temporaires (18 pour cent par rapport à 2003, contre 3 pour cent pour les emplois permanents). De ce fait, toute politique de long terme de création d'emplois ne peut qu'être inscrite dans des politiques multidimensionnelles de recouvrement de la croissance. Une croissance réelle est fondée sur une meilleure allocation des ressources et, par conséquent, génératrice d'emplois productifs.

Cette situation révèle un grave problème dans l'allocation des ressources et dans leur efficacité, ce qui signifie que les ressources dont dispose le pays et qui sont loin d'être négligeables (si on tient compte des revenus des hydrocarbures qui ont généré grâce à la flambée des cours durant ces dernières années des réserves monétaires évaluées présentement à plus de 46 milliards de dollars) sont mal gérées. Ainsi, l'économie algérienne a besoin incontestablement d'une plus grande efficacité dans l'utilisation et l'allocation de facteurs de production de façon à parvenir à une croissance soutenable dans le long terme. Ce qui pousse à s'interroger sur le processus institutionnel et son incapacité à se réformer véritablement.

Le changement institutionnel entravé par l'emprise des règles informelles

En Algérie et dans de nombreux pays notamment Africains, il est aisé de constater qu'il n'existe pas de véritables institutions, c'est-à-dire des structures organisationnelles qui fonctionnent selon des règles bien établies et surtout ou s'exerce une

autorité, un « morceau de pouvoir » pour reprendre l'expression de l'économiste algérien A. Bouzidi (2005). La tradition dans nos contrées demeure la tendance jacobine et la règle est celle de la concentration du pouvoir en un centre de gravité par où passent toutes les décisions importantes (on verra plus loin la théorie du trou noir).

Comme on peut l'observer, « La multiplication des constitutions et des révisions conjoncturelles qui ont été faites n'a pas apporté une accumulation institutionnelle assurant la stabilité. Elle a conduit de nombreuses voix à demander que l'on mette fin à la pratique de confection des constitutions sur mesure. D'autres ont appelé à un retour au point de départ par l'élection d'une assemblée constituante chargée d'élaborer une nouvelle constitution. Cela est encouragé par une situation constitutionnelle délétère, la tendance à l'irrespect des textes, la confusion des compétences qui, dans de nombreux cas, a débouché sur des violations graves du principe de la séparation des pouvoirs. Les institutions constitutionnelles en sont arrivées à s'opposer au lieu de se compléter » (Mehri, 2004).

Poursuivant sa pensée, Mehri ajoute à propos des élections : « Les multiples élections organisées au cours des dernières années dégageaient une carte politique conforme aux vœux du pouvoir sans refléter l'image de la société, ni exprimer ses mouvements profonds. La gestion des affaires de l'État et du pays sur la base de cette carte a mené, dans de nombreux cas, à des erreurs qui auraient pu être évitées. Parmi elles, la constitution des assemblées élues qui a ouvert la voie toute grande à l'arrivisme et à l'opportunisme, minant le champ politique pour des cadres compétents qui, dans un environnement ouvert, auraient pu être mis à profit au service de la nation ».

Enfin, l'auteur qui a longtemps fréquenté les hautes sphères du pouvoir en Algérie, connu pour sa modération, n'hésite pas à affirmer pour conclure son texte que : « Le produit des politiques qui ont couvert la dernière décennie est une construction d'un régime d'apparence démocratique pouvant leurrer l'observateur lointain mais qui ne constitue pas un cadre réel pour la gestion de l'État et de la société, ni pour un véritable lien entre gouvernants et gouvernés. Les multiples phases de transition qui ont marqué cette période n'ont pas construit les bases saines de l'édification de la démocratie » (Mehri 2004).

Les pratiques, tant politiques qu'économiques sont finalement comme l'attendent de nombreux observateurs peu ouvertes sur les institutions, en dépit des textes de loi qui accordent à celles-ci certaines prérogatives et un rôle à jouer. Ces institutions n'ont finalement, compte tenu du rôle effectif qu'elles remplissent et la place qu'elles tiennent dans l'organisation du pouvoir qu'une existence purement formelle, pour ne pas dire décorative.

Les deux chambres du parlement, de par les procédures par lesquelles elles ont été formées et leurs composantes humaines, ne sont que des appendices du pouvoir central (Bouzidi 2005). Ce dernier fait montre, souligne encore le pro-

fesseur A. Bouzidi, de par sa myopie, le pouvoir se supprime à lui même des espaces de démocratie et de délibération qui lui sont pourtant nécessaires pour se revivifier. Les institutions économiques pour leur part, comme le CNES ou la Tripartite, sont complètement abandonnées, pour ne pas dire ignorées pour la première et laissées sans statut juridique et sans prérogative pour la seconde. Ce n'est certainement pas en étouffant tous ces espaces de débat, de concertation et de maturation des décisions stratégiques que le processus d'institutionnalisation progressera dans le pays.

Les objectifs d'une authentique réforme de L'État

Comme on vient de le voir à travers le cas de l'Algérie, les réformes institutionnelles engagées depuis plus d'une décennie pour asseoir une économie de marché performante et son corollaire une démocratie parlementaire assurant les contre-pouvoirs nécessaires au fonctionnement d'un État de droit, ont été purement formelles. Elles n'ont entraîné aucun changement notable dans le fonctionnement des institutions politiques, économiques et administratives, dans le sens d'une plus grande efficience en termes socioéconomiques et moraux (équité).

L'analyse du cas de l'Algérie le montre clairement. Le déficit démocratique est à la base de ces contre-performances. C'est ce qui expliquerait pourquoi on s'accorde d'une manière générale à reconnaître que l'absence de démocratie est une des causes majeures de la persistance du sous-développement en Afrique (Nzongola-Ntalaja 2003). Ainsi, si la qualité de la gouvernance est déterminante dans la promotion du développement socioéconomique et par conséquent traduit l'efficacité du rôle de l'État dans la conduite du développement, alors l'ouverture démocratique doit être la pierre angulaire des réformes. Une authentique réforme doit être appréhendée à travers la remise en cause du monopole du pouvoir politique qui est une réalité incontestable, et dont est inhérent le fonctionnement bureaucratique des administrations centrales, locales et autres institutions administratives (impôts, douanes, domaines...) source de gaspillage et de corruption. La monopolisation du pouvoir est génératrice de frustrations qui s'expriment de plus en plus par l'émeute compte tenu de l'absence d'autres voies réelles de concertation et de recours (en dépit de l'existence de textes de lois).

Sortir du « trou noir »

La monopolisation du pouvoir politique demeure à ce jour une des caractéristiques essentielles de nombreux États africains, malgré les ouvertures formelles réalisées et l'existence de partis politiques qui théoriquement devraient disputer le pouvoir et se constituer le cas échéant en contre pouvoir. Beaucoup d'analyses

convergent pour mettre en exergue ce caractère constitutif des systèmes étatistes à l'exemple de l'Algérie. Certains auteurs soulignent que « Le volume des richesses concentrées entre les mains de la classe politico-administrative est théoriquement de peu d'importance au regard de la concentration du pouvoir politique lui-même » (Dahmani 1997).

Pour expliquer autrement le phénomène de concentration du pouvoir politique caractérisant les régimes politiques dans le contexte du monde arabe, les rédacteurs du rapport sur le développement humain dans les pays arabes pour l'année 2004 (rapport qui a fait couler beaucoup d'encre PNUD 2004) se sont référés à la théorie du trou noir. Rappelons que cette théorie relève de l'astrophysique. Dans ce domaine, le trou noir est cette formation céleste qui semble avaler toutes les énergies se trouvant dans son environnement immédiat pour la concentrer en un point extrêmement petit, mais à la puissance énergétique considérable.

Les dirigeants arabes au sommet font exactement ce que fait le trou noir dans l'espace sidéral, c'est-à-dire qu'ils éliminent toutes les institutions ou relais autonomes se trouvant dans leur périphérie immédiate, concentrant toutes les prérogatives de ces institutions à leur niveau, laissant autour d'eux un appareil institutionnel vide de prérogatives. Ce qui fait qu'au final, le responsable au sommet reste seul disposant de pouvoirs considérables, avec un contre pouvoir réduit à l'état d'appareil sans vie puisque toutes ses composantes, les relais institutionnels, auront été dépossédés de leur énergie c'est-à-dire de leurs prérogatives. Ce que les rédacteurs du rapport ont voulu mettre en évidence, c'est la similitude de ce mouvement de concentration des pouvoirs entre les mains d'une personne unique qui se produirait dans tous les systèmes qu'ils soient républicains ou monarchistes, le mouvement étant le même.

Dans les pays dit républicains (Algérie, Tunisie, Mauritanie, Égypte, etc.), on serait passé ainsi du système de parti unique au système de pouvoir unique représenté par la personne du président de la république. En monarchie (Maroc, Jordanie, Arabie Saoudite, Qatar, etc.), alors que dans le passé le monarque était choisi par l'ensemble des membres de sa famille ou de sa tribu, ce choix ne relève désormais plus que de celui qui règne, qui seul choisit son successeur à la tête du royaume, privant ainsi la famille ou la tribu à laquelle il appartient d'une prérogative qui date d'avant l'islam. Ces systèmes ne peuvent concourir à la construction d'une démocratie véritable, affirment sans complaisance les rédacteurs du rapport (qui sont des intellectuels arabes [une centaine au total] spécialistes dans de nombreux domaines des sciences socio politiques et économiques).

Certes, toute généralisation serait abusive. Mais ce phénomène de concentration du pouvoir politique caractérise certainement beaucoup de régimes africains même avec la disparition des chefs charismatiques. De ce fait, un des premiers objectifs d'une authentique réforme de l'État, essentiel car déterminant tout le reste, consisterait à sortir du ce « trou noir », autrement dit, assurer une vraie

ouverture démocratique par la démonopolisation du pouvoir. Peut-on, en effet, raisonnablement entreprendre une réforme de l'État sans s'interroger en même temps sur le système politique qui anime les mécanismes du pouvoir, gère les conflits et répartit les ressources ?

La réponse ne peut être que négative sauf à entreprendre une réforme administrative, c'est-à-dire comme cela a toujours été le cas, se contenter d'une adaptation des modes d'attribution et d'exercice des compétences de l'administration pour accroître l'« efficacité » du travail administratif, sans changer fondamentalement sa nature et son sens. Posée en ces termes, la réforme de l'État se trouve inséparable de celle du régime politique lui-même et plus précisément du mode de répartition des responsabilités au sein de l'exécutif, de la place du législatif dans le travail gouvernemental et enfin de l'autonomie du judiciaire comme gardien de l'État de droit.

En ce sens, toute la problématique de la réforme de l'État se ramènerait à la redéfinition des rapports entre la pratique du pouvoir d'État (relation entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire) et les appareils administratifs, à la nature de leur confusion ou à leur relative et réciproque correspondance. Le plus grand obstacle des réformes est en effet, d'abord politique, parce que les réformes économiques supposent une redistribution des pouvoirs dans le champ de l'État et un rééquilibrage entre l'État et les agents du champ économique.

La modernisation de l'État passerait par la neutralisation des moyens occultes de pouvoir au sommet de l'État, l'abolition dans les faits de la bipolarité du pouvoir d'État (pouvoir réel et pouvoir formel), l'autonomisation de la justice pour mettre fin à la corruption, la protection de la presse, la soumission aux règles de l'État et à la législation en vigueur de tous les agents économiques, la libération de la société civile de la tutelle de l'administration publique (syndicats, associations, journaux, etc.). Tout un programme qui demande aux plus puissants acteurs du champ politique de renoncer à leurs privilèges, pacifiquement, ou de continuer à subir la pression des acteurs sociaux au niveau interne mais aussi externe (conditionnalité du respect des droits de l'homme, de bonne gouvernance... imposée par les bailleurs de fonds internationaux), laquelle pression devient chaque jour plus forte. La rupture finira par s'opérer, c'est une question de temps, dans la mesure où « la brèche résultant des facteurs de rupture (facteurs psycho-politiques, facteurs socio-économiques, facteurs politico-culturels) gagne de proche en proche l'ensemble des valeurs de l'ordre institué, en mettant en cause les nœuds institutionnels dominants » (Noah 1999).

Intégrer les partis dans le champ politique

De tous les travaux sur le phénomène partisan, nous dit L. Addi, il ressort que la fonction d'un parti, comme organe de médiation entre l'État et la société et de

vecteur des conflits politiques, est d'intégrer les demandes des populations au système politique afin de pacifier le rapport entre celles-ci et l'État (Addi 2003).

Le rôle joué par les partis politiques constitue une des causes essentielles dans le processus de résistance sinon de blocage de la transition démocratique en Afrique. En effet, compte tenu des crises qui persistent un peu partout en Afrique, on peut considérer avec les uns (Roubaud 2001) que les partis politiques n'ont pas joué leur rôle, avec les autres que la structure du pouvoir n'était pas adaptée à leur intégration dans le champ politique (Addi 2003). En effet, souligne L. Addi, « les partis et associations politiques sont amenés à assumer une mission de plus en plus importante dans le fonctionnement de la vie publique. En tant qu'institutions charnières, ils ont pour vocation d'assurer l'intermédiation entre le pouvoir et les citoyens. Véritables courroies de transmission entre la base et le sommet, ils sont censés faciliter l'expression des aspirations populaires. Ces dernières mobilisent les partis politiques, comme instances de représentation, tout particulièrement au moment des compétitions électorales. Les formations politiques sont d'autant plus nécessaires que les pays africains sont de faible tradition démocratique où la société civile a été bridée pendant longtemps ».

Beaucoup d'expériences l'attestent et pas uniquement en Algérie. Beaucoup de pays ont vu la création d'un nombre parfois impressionnant de partis et associations politiques. Si ce nombre élevé de partis politiques peut être considéré comme le signe d'un certain renouveau après de nombreuses années de répression de la vie politique, il induit aussi de dangereux effets pervers pour le fonctionnement de la démocratie comme l'a souligné une étude à propos de Madagascar (Roubaud 2001). En effet, on peut considérer que partout en Afrique, nonobstant l'épisode aux conséquences tragiques du FIS en Algérie, que la multitude de formations, la réversibilité des alliances, l'absence de véritables coalitions gouvernementales, basées sur une convergence de partis, avec un véritable programme politique commun, ont plutôt favorisé l'instabilité politique.

Cet aspect découle lui-même du phénomène de la versatilité des hommes politiques, qualifiée par certains auteurs de « nomadisme politique » qui passent sans état d'âme d'une formation à l'autre (le cas du RND en Algérie est très illustratif ; un parti qui s'est constitué par la volonté du pouvoir, du jour au lendemain par le transfuge des cadres du FLN et dans la foulée, quelques mois à peine après sa constitution, il s'érige en parti dominant en obtenant la majorité des sièges au parlement lors des élections législatives qui ont suivi la révision constitutionnelle de 1996). Non seulement, les hommes politiques se déplacent sur l'échiquier politique au gré des circonstances, mais les partis eux-mêmes sont dépourvus d'idéologie bien tranchée et stable dans le temps. Il est quasiment impossible d'identifier des principes structurants d'oppositions qui réguleraient les échiquiers politiques dans les États Africains à quelques exceptions près.

C'est sans doute ce qui expliquerait dans une large mesure aussi le désaveu de la classe politique par les citoyens qui conduit directement à la démission civique. On peut en revanche se demander, comme le souligne L. Addi à propos de l'Algérie, pourquoi les partis d'opposition ne présentent pas de projets de réformes. La réponse ne peut être recherchée, affirme cet auteur, que dans la nature socio-historique des élites africaines qui se sentent plus proches de l'État que de la société, et qui sont donc plus attirées par des positions confortables dans l'État que par des projets dans l'opposition. C'est pourquoi la problématique des réformes économiques n'est pas simple et l'opération en elle-même n'est pas aisée.

Intégrer les partis dans le champ politique, les amener à jouer leur rôle d'intermédiation entre l'État et la société, d'être des contre-pouvoirs réels dans un processus de démocratisation en construction constituerait l'autre objectif déterminant dans la quête d'une authentique réforme de l'État et du pouvoir politique.

Au-delà de l'application de certaines mesures expérimentées dans beaucoup de pays pour tendre vers cet objectif, certains facteurs sont nécessaires: conditions minimales de représentativité pour la constitution des partis politiques, transparence et réglementation de leur mode de financement et des campagnes électorales, obligation de déclaration sur la fortune des représentants, mesure contre l'enrichissement personnel, etc. C'est la volonté politique d'œuvrer dans ce sens, qui semble pour le moment absente et loin d'être acquise.

Conclusion

Pour conclure ce modeste exposé, nous pouvons affirmer qu'en Algérie, comme dans de nombreux pays à travers le monde et particulièrement en Afrique, le développement socio-économique relèverait désormais de la refondation d'un État fort (au sens de Myrdal), dont le pouvoir s'exerce par l'intermédiaire d'institutions réellement représentatives. Autrement dit un État de droit, légitime. Le développement a « impérativement besoin de gouvernements responsables, intègres, légitimes, ayant une préoccupation majeure, la croissance et l'équité » ... « et il n'y a pas de fonctionnement de l'économie sans un État fort avec des lois et des règles qu'il est capable de faire appliquer » (Berthelot). Soulignons que cette problématique a depuis longtemps été perçue en Algérie, depuis le défunt président H. Boumediène qui affirmait vouloir construire un État et des institutions qui survivront aux hommes et aux événements jusqu'à l'actuel président A. Bouteflika qui a constitué une commission nationale de réflexion sur la réforme de l'État dès son investiture en 1999 devant le constat sans complaisance qu'il a lui-même dressé lors de sa première campagne électorale. Si on ne peut mettre en doute la sincérité d'hommes d'État de cette envergure, en Algérie comme dans de nombreux autres pays en Afrique en l'occurrence, de vouloir bâtir des États forts, efficaces, capables de « piloter le développement », on peut cependant affirmer qu'au-delà des

hommes dont tous ne sont pas corrompus, des systèmes se sont constitués autour de privilèges et de rentes que nulle réforme ne peut remettre en cause si leur essence même n'est pas touchée. Autrement dit, toute réforme est vouée à l'échec si la question du pouvoir constitutif du politique est niée, ce qui a été apparemment le cas.

Sans doute, s'agit-il dans les urgences d'aujourd'hui de rétablir l'autorité de l'État, de réhabiliter ses règles de fonctionnement et d'adapter son organisation aux nouveaux pôles d'exigences et surtout de reconstruire la confiance à travers un mode pertinent de gouvernance. Mais, pourrait-on ignorer que les « dysfonctionnements » des appareils de l'État ne procèdent pas seulement des retards de l'organisation administrative et des déperditions de sa pratique, mais qu'elles relèvent fondamentalement du monopole du processus de prise de décision et de la précarité du contrôle politique. Sans doute, le droit de l'administration vise à conférer à celle-ci une certaine autonomie et alimente toute l'idéologie de sa neutralité... Mais concrètement, l'administration (centrale et territoriale) fonctionne au rythme du politique, instrumentalise son droit aux injonctions du politique et par voie de conséquence, illustre et polarise toutes les incertitudes et les défaillances du mode de gouvernance publique.

Aussi, souscrire à une vision globale de la réforme relativise-t-il toute la pertinence d'une reconstitution de l'organisation et des missions de l'État. On confondrait ainsi les causes et les effets pour ne traiter que des conséquences administratives d'un problème se situant au centre du mode d'organisation, du processus de décision et du contrôle des activités publiques. En définitive, ce que montre l'expérience de l'Algérie et au-delà, celle de nombreux pays africains, c'est que le développement reste conditionné par la refondation de l'État et la reconstruction des institutions publiques de qualité qui puisent dans le passé des indépendances les sources de leur vitalité.

Note

1. Emplois temporaires très faiblement rémunérés :
 - ESIL : emplois salariés d'initiatives locales
 - IAIG : indemnité d'activité d'intérêt général
 - TUPHIMO : travaux d'utilité publique à haute intensité de main-d'œuvre
 - CPE : contrats de préemploi

Références

- Addi, L., 2004, « Réformes économiques et obstacles politiques », *Le Quotidien d'Oran*, 24 juin.
- Addi, L., 2003, « Les partis politiques en Algérie et la crise du régime des grands électeurs », *Le Quotidien d'Oran*, 12 octobre.
- Aït Ziane, K. et H. Amimi, 2003, « Quelques appréciations sur la pauvreté en Algérie », *Revue Économie et Management*, n° 2, mars, Tlemcen.
- Austry, J., 1968, *Le scandale du développement*, Paris : Rivière.

- Banque Mondiale, 1987, *Rapport sur le développement dans le monde*, Washington D.C : BM.
- Banque Mondiale, 1989, *Sub-Saharan Africa, From Crisis to Sustainable Growth : A Long Term Perspective*, Washington D.C : BM.
- Banque Mondiale, 1992, *Governance and Development*, Washington D.C.: BM
- Bartoli, H., 1999, *Repenser le Développement*, Paris : Economica UNESCO.
- Bouaouiche, A., 1999, « L'Algérie à l'aube de l'an 2000 », *El Watan*, 28 novembre.
- Boutaleb, K., 2004, « La problématique de l'efficacité des politiques économiques dans les PVD : le cas de l'Algérie », Communication au colloque international sur « L'évaluation des politiques économiques : réalités et perspectives », novembre, Tlemcen.
- Boutaleb, K., 1992, « Du mythe socialiste à l'illusion libérale », *El Wattan*, 22 janvier.
- Bouzidi, A., 2005, « Le processus d'institutionnalisation » *Le Quotidien d'Oran*, 18 août.
- Bouzidi, A., 2004, « Des statistiques fiables : un besoin urgent », *Le Quotidien d'Oran*, 11 novembre.
- Carlick, R., 1999, « Le concept de gouvernance et ses implications en Afrique », in *Démocratie et Développement : Mirage ou espoir raisonnable*, Paris, Antananarivo : Karthala /Omaly Sy Anio.
- CNES, 2002, *Rapport sur le développement humain 2001*, Alger : CNES.
- CNES, 2003, *Rapport sur le développement humain 2002*, Alger : CNES.
- Dahmani, A., 1999, *L'Algérie à l'épreuve : l'économie politique des réformes (1980-1997)*, Alger : Casbah Editions.
- Dumont, R., 1973, *L'Afrique Noire est mal partie*, Paris : Édition du Seuil.
- FEMISE, 2002, *Rapport 2002 sur le partenariat Euro-Méditerranée*, Heba Handoussa, Economic Research Forum, Egypte Jean-Louis Reiffers, Institut de la Méditerranée, France, Coordonnateurs.
- FMI, 2003, *Algeria country Report*, mars, Selected Issues and Statistical Appendix.
- Fontanel, J., 2000, *Les fondements de l'action économiques de l'État*, Grenoble : UPMF.
- Freeman, R. B., Lindauer, D. L., 2004, *Why Not Africa?* NBER Working papers n° 6942, February.
- Goumeziene, S., 2004, *Algérie : un système archaïque*, CEDETIM, 6 mai.
- Jessol B., 1998, *L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec : le cas du développement économique*, RISS, mars.
- Lamchichi, A., 1991, *Algérie en crise*, Paris : Harmattan.
- Kaufmann, D., Kraay, A. and Zaido-Lobaton, P., 1999, *Governance Matters*, Lieu d'édition : Banque Mondiale.
- Kacher, A., 1999, « L'OUA à l'aube du 3e millénaire », *Revue IDARA*, vol. 9, n°1, Alger.
- Kerzabi, A., 2005, « Les réformes institutionnelles : le cas de l'Algérie », communication au colloque international sur « Analyse des changements institutionnels : caractérisation, méthodes, théories et acteurs », Alger.
- Mehri 2004, « Mémoire envoyé à son excellence A.BOUTEFLIKA, Président de la République » 05 Mars, www.Algeria-Watch.org.
- Mesple-Somps, S., 2002, « Quelques réflexions sur la situation économique et sociale africaine et les politiques économiques préconisées par le NEPAD », Document de travail, DIAL, juin.

- Noah, H. M., 1999, « Démocratie et transformation sociale en Afrique », *Revue IDARA* (Alger), Volume 9 ; numéro 2.
- Nzongola-Ntalaja, G., 2003, « Gouvernance et Développement », Conférence donnée à Holmenkollen Park Hotel, Oslo, 25 mars, Norvège.
- Ouellet, L., 1994, « Gouvernance et rôles changeants de l'État moderne », communication au séminaire sur la gouvernance au Burkina Faso- Novembre.
- PNUD, 1997, *Reconceptualizing Governance*, New York: PNUD.
- PNUD, 1994, *Rapport mondial sur le développement humain 1994*, Paris : Economica.
- PNUD, 2004, *Rapport sur le développement humain dans le monde arabe 2004*, Regional Bureau for Arabe States, New York, USA.
- Roubaud, F., 2001, « Démocratie électorale et inertie institutionnelle à Madagascar », Document de Travail, DIAL DT/2001/03.
- Sen, A., 2000, *Un nouveau modèle économique : Développement, Justice, Liberté*, Paris : Odile Jacob.
- Sen, A., 1999, *L'économie est une science morale*, Paris : La Découverte.
- Sen, A., 2001, *Development as Freedom*, Alfred A. New York : Knopf.
- Sindzingre, A., 2001, « Dimensions économiques des réformes de l'État en Afrique subsaharienne », in *L'Afrique politique, réformes des États africains*, Paris : CEAN, Karthala.