

11° ASSEMBLEE GENERALE DU CODESRIA

Maputo, Mozambique 6 – 10 – Décembre 2005

« Repenser le Développement Africain : Au-delà de l'impasse les alternatives »

**« La problématique du développement socio-économique
et les objectifs d'une authentique réforme de l'Etat en Afrique »**

Boutaleb Kouider

Docteur es- sciences économiques
Université de Tlemcen (Algérie)
E.Mail : kouiderboutaleb@hotmail.com

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

Introduction

La problématique du développement socio-économique, en Afrique plus particulièrement, bute incontestablement sur celle de la réforme de l'Etat et du pouvoir. Cette problématique n'est certes pas nouvelle(1). Mais sa réappréhension en termes de gouvernance, de démocratie et de droits de l'homme à travers le renouvellement des théories du développement (2), a permis une prise de conscience généralisée, notamment par les organisations internationales en charge du développement (B.M , PNUD...). C'est ainsi qu'on est arrivé à se focaliser non plus sur les réformes à caractères strictement économiques 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 Etats pour répondre aux préoccupations socio-économiques 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 consentis 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 beaucoup d'observateurs (3) un dysfonctionnement, voir une paralysie des économies 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 ...

(1) J. Austruy : - « le scandale du développement » Rivière, 1968) ;
- « Le prince et le Patron », Cujas, 1972...

Qui à propos de la cohérence des intérêts du pouvoir, a été très explicite « Comment un pouvoir peut-il organiser le changement dans la mesure où la conséquence la plus probable de celui-ci sera le bouleversement de l'ordre établi, et partant la contestation du pouvoir lui-même. Or, lorsque celui-ci tire ressources et prébendes d'une autorité sans partage, on mesure difficilement ce qui pourrait conduire à s'en dessaisir au profit des aléas d'une autre combinaison. On peut alors s'interroger sur son zèle réformateur proclamé. »

cité par Claude ALBAGLI (Président de l'Institut CEDIMES) dans « Pauvreté récurrente, de l'aide adjuvant à la situation d'urgence » communication au colloque international sur « Accord d'association Euro-méditerranéen :expériences et perspectives 21/22 octobre 2003 Tlemcen - Algérie

(2) R.Dumont « L'Afrique noire est mal partie » Seuil, 1973 ; qui affirmait il y a bien longtemps déjà :
« Le développement n'est pas tant une histoire d'argent, d'engrais ou de semences, même s'il faut apprendre à les gérer. Les rapports entre les hommes et leurs champs dépendent d'abord des rapports des humains entre eux. Pas de bonne agronomie, pas de lutte contre la faim, sans lutte contre la corruption, pour un bon gouvernement... »

(3) Entre autres : A BOUAOUICHE : « L'Algérie à l'aube de l'an 2000 » El Watan du 28/11/1999

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 sombrés dans de quasi – guerres civiles... Les fuites de capitaux représenteraient selon certaines évaluations 37% de l'épargne nationale en Afrique contre 17% en Amérique Latine et 3% en Asie. On estime que, si l'Afrique réduisait les fuites de capitaux au niveau asiatique, son stock de capital augmenterait de 50%.(4)

Nonobstant tous les facteurs (financiers en particuliers) dont l'importance ne peut être minimisée dans le cas de beaucoup de pays objectivement démunis, il n'en demeure pas moins que l'incidence économique, sociale et politique du fonctionnement des Etats et des pouvoirs politiques, sur cette dégradation considérable de l'environnement socio-économique et politique est incontestable.

C'est ce qui expliquerait fondamentalement au-delà des controverses qui l'entourent, l'intérêt croissant qui est désormais consacré à la question de la gouvernance notamment politique qui surdétermine l'efficacité des institutions administratives nécessaire au bon fonctionnement d'une économie de marché dont l'option est partout consacrée ; laquelle question est intimement liée à la réforme de l'Etat et de l'exercice du pouvoir politique.

Nous considérons, et c'est la une hypothèse (?), qu'il est impossible de développer les pays sans des Etats nationaux, crédibles, modernes, au service du plus grand nombre. Cela signifie que tant que les Etats et les pouvoirs politiques ne sont pas profondément réformés, les pays Africains continueront à subir des crises de tous genres et l'économie 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 à cette importante manifestation scientifique

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 de l'année 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'évaluation de la gouvernance dans ce pays en nous appuyons sur les travaux de la Banque Mondiale. 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'Etat. Le changement institutionnel ne peut se résumer au simple transfert de modèles institutionnels théoriques comme l'ont déjà souligné beaucoup de chercheurs (5).

(4) R. B Freeman, D. L. Lindauer (1999), Why not Africa? NBER Working papers n° 6942, February.2004

(5) A.Kerzabi : « Les réformes institutionnelles : le cas de l'Algérie » communication au colloque international sur « Analyse des changements institutionnels : caractérisation, méthodes, théories et acteurs » Toulouse(France) 14-17/09/2005

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

I / les fondements des reformes de l'Etat et du pouvoir : la quête de la bonne gouvernance

1 – 1 / le nouveau paradigme du développement : « Le développement humain durable »

Les échecs des politiques de développement Etatistes et de celles de l'ajustement structurel, ainsi que le passage à l'économie de marché et la libéralisation des échanges extérieurs (6) dans le cadre des contraintes de la mondialisation, expliqueraient incontestablement l'exigence d'un nouveau paradigme du développement, accordant « la priorité absolue à la réduction de la pauvreté, aux emplois productifs, à l'intégration sociale, et à la régénération de l'environnement » (7).

La matrice de ce nouveau paradigme de développement ne peut être (8) que la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme qui énonce que « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires : elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage et de vieillesse ; ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté,... toute personne a droit à l'éducation. » (9) Il s'agit de ce que traduit le **concept de développement humain durable** . Ce concept, pluridimensionnel, englobe et dépasse toutes ces visées 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 » (10). 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'Etat 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 »(11)

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 au principe de cette approche de développement

(6) K. BOUTALEB : « Du mythe socialiste à l'illusion libérale » EL-Wattan du 22/01/1992.

(7) « Rapport mondial sur le développement humain 1994. Economica ; Paris 1994, p.4 »

(8) Déclaration Universelle des Droits de l'Homme : Art. 25/26

(9) H.BARTOLI : « Repenser le Développement » Economica (unesco) Paris 1999, p.2

(10) H.BARTOLI : « Repenser le Développement » p.3

(11) R.JOLLY cité par H.BARTOLLI : op. cité ; p.46

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'Etat 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 ». (12) Le texte fondateur du NEPAD, (New Economic Partenariat for African Development...document stratégique traduisant la nouvelle doctrine de développement pour l'Afrique), porte également, au titre des conditions essentielles de réalisation de ses objectifs, la démocratie, la bonne gouvernance, la paix et la sécurité.(13)

Ces derniers, s'appliquent précisément au renforcement des institutions de l'Etat de droit et de la démocratie (Justice, hautes juridictions, institutions de contrôle, de régulation et de médiation, Parlements, Barreaux, Institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'Homme), toutes regroupées aujourd'hui en réseaux d'échanges et de concertation, ainsi qu'à l'accompagnement des processus électoraux mais aussi constitutionnels...

Ces postulats pour la réussite d'un développement humain durable sont exprimés dans ce qui est désormais considérée comme une condition incontournable à savoir « la bonne gouvernance », concept qui est apparu dans sa formulation et son orientation actuelle à la fin des années 1980 suite à des avancées théoriques, mais aussi empiriques sur le développement socioéconomique..

1 - 2 / 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 saisies 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(14).

(12) Rapport de la Commission sur la gouvernance européenne, COM(2002) 705, 11.12.2002

(13) S. MESPLE – SOMPS : « Quelques réflexions sur la situation économique et sociale africaine et les politiques économiques préconisées par le NEPAD »
Doc. De travail DIAL juin 2002)

(14) R.CARLICK : « Le concept de gouvernance et ses implications en Afrique » In « Démocratie et Développement : Mirage ou espoir raisonnable » Karthala /Omalv Sy Anio ; Paris ; Antananarivo - 1999

Ainsi l'objectif d'une meilleure gouvernance comprend à la fois le désir d'une direction politique davantage capable, légitime et responsable, et le projet d'une exécution administrative, techniquement correcte, moins coûteuse et plus efficace que celles auxquelles on s'était accoutumé(15).

La référence au concept de «bonne gouvernance» par les bailleurs de fonds internationaux au premier rang desquels se trouve la Banque Mondiale procède en fait, il faut le souligner, d'un changement de perspective de leur part. Après plusieurs années au cours desquelles les plans d'ajustement structurel étaient axés exclusivement sur les aspects techniques de l'économie, les organisations économiques et financières internationales ont commencé, à compter des années 1980, à prêter une attention croissante aux aspects institutionnels dans leur diagnostic de «l'échec à développer»(16) Ainsi, la réforme des institutions, le renforcement institutionnel et autres engagements des Etats sont considérés de plus en plus par les bailleurs de fonds internationaux comme une pré-condition pour garantir le succès des réformes économiques et par voie de conséquence assurer le développement socioéconomique. La bonne gouvernance s'exprimerait, selon les Nations Unies et la plupart des Agences de Développement, dans la bonne gestion des affaires publiques et de la démocratie aussi bien au plan politique, économique, qu'administratif, avec, comme principaux indicateurs : la transparence, l'éthique et le respect de la déontologie dans la conduite des affaires ; l'indépendance et la crédibilité des juges et des tribunaux; des élections libres, transparentes, organisées par une commission électorale indépendante; la décentralisation; le renforcement des contre-pouvoirs (presse, société civile, etc.). Il s'agit d'une conception très large des entendus de la « bonne gouvernance »

Le PNUD souligne d'emblée pour sa part le sens qu'il entend donner au concept de gouvernance « parce que la « bonne gouvernance » peut tout simplement signifier l'application de gestion efficace, nous au PNUD croyons avec Amartya SEN que la gouvernance dont il est question à cet égard (l'importance de la bonne gouvernance pour le développement humain) est une gouvernance démocratique et participative »(17).

Cette conception comprend les mécanismes, processus et institutions grâce auxquelles les citoyens ou groupes articulent leurs intérêts, exerçant leur droit communs par la loi, remplissent leur obligation et négocient leurs différents.

Ainsi donc, la bonne gouvernance intègre dans la perception des institutions internationales (B.M., PNUD...) et même pour les agences de coopération, des dimensions et des exigences particulières : démocratie locale, participation populaire à travers les associations et les ONG, transparence dans la gestion des budgets publics et lutte contre la corruption.

A titre d'exemple, le traité de l'union Européenne lie étroitement la politique de coopération au « développement et à la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit ainsi qu'au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales » (Article 130).

En définitive le concept de gouvernance renvoie selon ses promoteurs à trois systèmes :(18)

- Le système politico - administratif.
- Le système économique.
- La société civile.

(15) L. OUELLET: « Gouvernance et rôles changeants de l'Etat moderne » ; communication au séminaire sur la gouvernance au Burkina Faso- Novembre 1994

(16) « Sub – Saharian Africa, from crisis to sustainable growth : a long terme perspective »
Worl Bank Publication; Washington 1989

(17) PNUD : « Reconceptualizing governance » New York 1997.

(18) B. JESSOL : « L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec :
le cas du développement économique »RISS, Mars 1998

Donc le développement économique et social ne peut se réaliser que grâce aux transformations de ces trois systèmes en vue d'une plus grande cohérence et d'une synergie dans le fonctionnement du système global.

Les fondements conceptuels et opérationnels du « modèle de bonne gouvernance » se résumerait finalement dans :(19)

- La transparence dans la gestion des affaires publiques.
- La démocratisation et la participation de la société civile.
- La recherche systématique de l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience organisationnelle.

Cette approche de la gouvernance est largement inspirée, en fait, par les apports théoriques récents réalisés par le prix Nobel d'économies 1998 Amartya Sen pour lequel le progrès social et la démocratie sont des processus qui se renforcent mutuellement.

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 » (20). Remarquons que pour illustrer le fondement de cette philosophie du développement, Sen a évoqué, notamment le sort des esclaves avant l'abolition, soulignant que malgré un revenu moyen élevé, l'abolition de leur statut a été un objectif prioritaire, fut-il opéré au détriment de ces revenus : « 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 citadins employés dans l'industrie, aussi bien aux Etats-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, calqués sur le modèle servile, mais en échange, cette fois, de rétributions élevées, ont toutes abouti à l'échec » (21). 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 » (22) 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 » (23).

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(24).

(19) HEWITT DE ALCANTARA:« Du bon usage du concept de gouvernance »RISS, Mars 1998.

(20) A.SEN : « Un nouveau modèle économique : Développement, Justice, Liberté » Odile Jacob – 2000 p.46

(21) A.SEN : op. cité p.38

(22) A.SEN : « L'économie est une science morale » La Découverte – 1999 p.35

(23) A.SEN : op.cité p.124

(24) A. SEN : « Développement as Freedom » Alfred A. Knopf, New York 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'Etat dans le développement économique comme on le verra plus loin.

Néanmoins beaucoup de critiques ont été adressé à ce concept de bonne gouvernance. Très succinctement, ces critiques ont porté essentiellement : (25)

- 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 appliquée.

- sur 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 37e 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 IIIe millénaire(26). La perception du rôle de l'Etat dans la conduite du développement a subi elle aussi une évolution concomitante. Pouvait – il en être autrement ?.

1 - 3/ Les nouvelles perceptions du rôle de l'Etat 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 dits d'ajustements structurels pilotés par les organisations financières internationales (le FMI en l'occurrence), ont quasiment partout remis en cause la gestion par l'Etat des économies nationales. La désétatisation devient alors le nouveau credo dans le Tiers Monde et dans les ex- pays socialistes (27). Avec les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS), c'est tout le modèle économique basé sur le rôle prépondérant de l'Etat qui est rejeté. L'adaptation des structures économiques prend la forme générale d'un désengagement de l'Etat 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'Etat doit se limiter à l'exercice de ses fonctions régaliennes (28). Cependant l'Etat 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'Etat soit devenu plus efficace.

(25) S.BEN NEFISSA : « ONG, gouvernance et développement dans le monde arabe »
document de discussion n°46 MOST

(26) A.KACHER: «L'OUA à l'aube du 3^e millénaire...» Revue IDARA.Vol 9 n°1–Alger 1999

(27) A.DAHMANI : « L'Algérie à l'épreuve : l'économie politique des réformes(1980-1997 »
Casbah Editions ; Alger 1999.p.226

(28) J.FONTANEL : « les fondements de l'action économiques de l'Etat » Grenoble, UPMF 2000p.32

Les systèmes mis en place par et autour de l'Etat 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'échange, de transferts, de réciprocité et d'obligations a été laminé sans solution de rechange viable »(29).

Ainsi, dès 1987 la Banque Mondiale commence à réviser ses thèses sur le désengagement de l'Etat (30). Désormais on considère que l'Etat peut jouer un rôle en complément du marché. L'Etat doit en particulier fixer les règles du jeu en matière d'emploi, de propriété, des conditions de transferts d'actifs physiques, financiers et technologiques...

L'évolution est encore plus perceptible et plus importante en 1994 où les experts de la B.M estiment qu'il ne peut y avoir de développement en l'absence de l'Etat . « Aujourd'hui avec le recul on comprend que l'Etat 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'Etat « 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 BM poursuivent encore dans ce sens en faveur de l'importance du rôle de l'Etat ... « L' intervention de l'Etat n'est pas mauvaise en soit. Bien au contraire, elle est essentielle à de nombreux égards si l'on veut exploiter au mieux le potentiel d'une économie » Et d'avancer une nouvelle problématique du développement, la nécessaire réforme de l'Etat comme préalable à toute action de développement « repenser l'Etat », revivifier ses institutions, rendre « l'Etat plus efficace » (la bonne gouvernance) plus adapté à son rôle et ses missions de développement.(31)

Nonobstant les considérations théoriques et doctrinaires l'infléchissement de la position de la B.M est du, 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 Etats interventionnistes et autoritaires. Des Etats forts, au sens défini par Myrdal, c'est à dire des Etats capables de faire appliquer leurs orientations et leurs décisions en opposition avec des Etats 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'Etat 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'Etat. Dans l'autre cas, l'Etat 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 où leur fonctionnement ainsi que leur budget dépendent de l'Etat 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 économiques. 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 »(32)

(29) A.SINDZINGRE : « Dimensions économiques des réformes de l'Etat en Afrique subsaharienne » in l'Afrique politique, réformes des Etats africains, CEAN, Karthala, Paris (2001)

(30) B.M « rapport sur le développement dans le monde » Washington 1987

(31) « Rapport mondial sur le développement humain 1994 » Economica ; Paris 1994 p.4

(32) A.DAHMANI : op. cité p.227

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'Etat 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 Etats d'engager des réformes pour rendre les systèmes politico-administratifs plus efficaces. C'est ce qu'ont tenté de réaliser les nombreux Etats Africains en imitant dans le détail près ce qui fonde formellement les architectures des pouvoirs et de la démocratie dans les pays occidentaux.

II / Les réformes institutionnelles entreprises en Afrique (Algérie en particulier)

2- 1 / Changements institutionnels et droits de l'homme

En matière de réformes institutionnelles d'énormes progrès ont été réalisés ces dernières années partout en Afrique. 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 Economique et Social (CNES) (33) 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 ... Cependant si les efforts ont porté sur les droits de l'Homme à l'égard de l'Etat, 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 partout, également, 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 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'effectuent, quasiment partout, désormais, dans un cadre pluri-partisan.

(33) CNES : « Rapport sur le développement humain 2001 » Alger ; Décembre 2002, p.160

2 – 2 / 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 dans la plupart des cas., déjà en fait, énoncés. Le droit de créer des partis politiques est ainsi partout reconnu et garanti.

Dans beaucoup de pays à l'exemple toujours de l'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 tels que stipulés du moins dans les textes. Outre les deux chambres du parlement, les constitutions ont quasiment partout prévu la création d'un Conseil d'Etat 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 a priori, et des décisions, s'il s'exerce a posteriori. .. C'est du moins ce qui est transcrit formellement. La réalité étant toute autre(34)

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'Etat et la société. Mais comme le souligne le CNES (35) 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, sans suite ...si ce n'est les traditionnels mutations et limogeages de personnel.

(34) cf. le cas de B.Boumaza (premier Président du Sénat Algérien) et la célèbre réponse qu'il a eu lors de son éviction avant le terme de son mandat par l'actuel Président de la République A.Bouteflika

Interpellé par la presse pour s'exprimer sur cet évènement sans précédent dans le pays il a eu cette réflexion ...celle de citer le roi de Prusse à qui on demandait « qu'avait vous voulu dire au peuple en lui donnant une constitution ? » Pour B.Boumaza la réponse du roi de Prusse s'applique à la situation de l'Algérie et au delà sans aucun doute « j'ai voulu faire comme Arlequin qui distribue des trompettes et des tambours aux enfants en leur disant amusez vous , mais sans faire de bruit ».rappelons que B. Boumaza a préféré démissionner avant la réponse du conseil constitutionnel car pour lui « la tendance est au pouvoir personnel , en d'autres termes a l'arbitraire dans la gestion des affaires publiques. »

In « Bouteflika, Boumaza et la constitution » le quotidien d'Oran 19/04/2001

(35) CNES : op. cité p.162

2 - 3 / 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. A titre d'exemple le Président A Bouteflika a été élu au premier tour du scrutin avec 7.088.618 voix, soit 61% 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 activer, concurremment aux ex-centrales syndicales uniques. En effet les organisations syndicales et patronales ont connu à titre d'exemple 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 02 relevant du secteur public et 17 du secteur privé.(36)

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 décision, 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, 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 milliard 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, dans des limites circonscrites

La Constitution Algérienne annonce : - « Le droit syndical est reconnu à tous les citoyens » (art. 56).
- « Le droit de créer des associations est garanti. L'Etat encourage l'épanouissement du mouvement associatif » (art. 43)..

(36) CNES : op. cité p.169

2 - 4 / 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 la 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'Etat 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'Etat ; les implications juridiques et institutionnelles de la Réforme de l'Etat...

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 à affirmer – t – on à accroître « la crédibilité et la performance de l'administration. »

2 - 5 / 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. A titre d'exemple, en Algérie, le nombre des titres est passé de 49 (tous publics) en 1988 à 79 en 1997(dont 72% 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%). Par catégories d'organes, la presse privée contrôle 66% des quotidiens et 87% du lectorat, 84% des hebdomadaires et 83% du lectorat qui s'y rattache ainsi que 86% des périodiques et 52% de leur lectorat. (37).

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 ». A l'heure actuelle 129 titres continuent de paraître.(38)

(37) CNES.op.cité 165

(38) El Watan : supplément économique : « la presse algérienne :l'état des lieux » .8/05/2005

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

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'Etat partie 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. (39) 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 (40) 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'Etats 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 qui ont été 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.

Ce que révèlent aussi les différents rapports du PNUD notamment sur le développement humain qui montrent la stagnation sinon le recul en matière de développement économique et social des pays africains.

A titre d'exemple nous présentons la situation de l'Algérie qui ne représente guère un cas singulier ...

(39) El Watan : op. cité

(40) CNES : op. cité, p.184

III / 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 Etats, Africains en l'occurrence, 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.

3 – 1 / 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 établit pour 173 pays membres de l'ONU classe l'Algérie à la 108 place en 2004. Pour rappel l'Algérie était classée 106 en 2002 alors qu'elle était classée 100 en 2001 et ... 82 en 1994.

Ce classement traduit la régression du niveau de vie reflétée par la chute du PNB/ tête d'habitant sur une aussi longue période. Evalué 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% entre 1993 et 1997 et le pouvoir d'achat des cadres de 41% entre 1989 et 1995. De ce fait la pauvreté s'est considérablement élargie et on estime qu'elle concerne près de 40% de la population sur la base du seuil de pauvreté établi par la Banque Mondiale (500\$ par an et par personne)(41).

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

3 – 2 / La productivité globale de facteurs

Ce qu'exprime encore un autre critère à savoir la « productivité globale des facteurs » (P.G.F) qui est négative depuis au moins deux décennies « comme le souligne le rapport du Forum Euro-Méditerranéen des Instituts Economiques (FEMISE (42). Ce que confirme une étude réalisée par le FMI (43) 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..

(41) K. AÏT ZIANE et H. AMIMI : « Quelques appréciations sur la pauvreté en Algérie »
Revue « Economie et Management » N° 2 Mars 2003 – Tlemcen.

(42) FEMISE : « Rapport 2002 sur le partenariat Euro-Méditerranée »

(43) FMI : « Algeria country Report » Mars 2003

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 (PTF) (selon la terminologie du FMI) 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 (44). Pour la quantifier; les experts du FMI ont utilisé une fonction de production du type COBB-DOUGLAS avec capital humain et matériel et de travail en tant que facteurs de production. Plutôt que de produire une seule évaluation de la PTF, 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 PTF particulièrement faible (- 2,1% annuellement en moyenne).

- Le second scénario (hypothèse forte) est fondé sur des estimations plus conservatrices de la croissance du capital humain (4,5% 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 PTF reste négative (- 0,5% annuellement).

Algérie – Comptabilisation explicative de la croissance 1965/2000

	PTF (hyp- basse)	PTF (hyp- haute)	PIB	Capital matériel	Travail	Capital humain hyp-basse	Capital humain hyp-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

Comme on peut le constater, la PTF de l'Algérie est devenue négative dans les années 1970 et l'est demeurée jusqu'au milieu des 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 PTF 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'emploi et de valeur ajoutée, la situation n'a pas évolué ainsi.

(44) « Algérie – Contre-Performances Economiques et Fragilité Institutionnelle »
Confluences Méditerranée - N°45; 2003

3 - 3 / La croissance économique :

3 – 3 – 1 / l'évolution du taux de croissance

Le taux de croissance en Algérie a été pendant une longue période, soit 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 suite 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%. De l'ordre de - 2,2% et - 0,90 en 1993 et 1994 respectivement, le taux de croissance est passé à 3,8% en 1995 et 4,1% en 1996 selon les données de l'ONS (45). En 1997, il chute cependant à 1,1% à cause d'une baisse sensible de la production agricole notamment. Il s'est stabilisé ensuite à 3% environ en moyenne (3,2% en 1999, 2,4% en 2000, 2,1% en 2001 et 4,1% en 2002) En 2003 il enregistre 7,2% suite au Plan National de Relance Economique (PNRE). , les prévisions pour 2004 étaient de l'ordre de 5 à 6%.

Ces taux de croissance enregistrés ces dernières années sont certes assez élevés mais il faudrait s'interroger sur leur contenu pour pouvoir apprécier la dynamique qui les a engendré et les impacts qu'ils ont eus. (46)

3 – 3 – 2 / Le contenu de la croissance

la croissance, n'a pu être obtenue en effet que grâce à des facteurs 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 Economique) 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%, en 1985, et 40,1% 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% du PIB (43% pour les ressources non renouvelables et 9,4% pour les ressources agricoles), alors que l'industrie manufacturière ne dépasse pas 7% et que les services atteignent 37%. Cette tendance s'est accentuée depuis plusieurs années. En 1994, le secteur primaire ne constituait que 32% du PIB (dont 18,2% pour les hydrocarbures), contre 11,5% pour l'industrie manufacturière et 56,5% 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 les services, 40,9% pour l'industrie et 4% pour l'agriculture.(47) Cette spécialisation est aggravée par le fait que les hydrocarbures constituent 97% des recettes d'exportations du pays.

(45) ONS (Office National des Statistiques) Alger

(46) K BOUTALEB: « 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 » Tlemcen nov. 2004

(47) S.GOUMEZIANE : « Algérie : un système archaïque » CEDTIM 6 Mai 2004

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% à 47,30%.

3 - 4/ Le chômage :

Le chômage est demeuré extrêmement élevé avec un taux quasiment constant de plus de 27% avec une légère baisse enregistrée en 2003. En 2004 cependant ce taux a connu un fléchissement inattendu : 17%. Cette importante chute du taux de chômage fortement controversée est due sans aucun doute à des changements opérés dans le mode d'évaluation antérieur(48)... 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'emploi 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 du 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 CPE ...(49)

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 en 2004 un recul de la part du salariat de 65% en 2003 à 60%, une augmentation des indépendants où prédomine l'informel (23% en 2003 et 32% en 2004) et une augmentation plus rapide des emplois temporaires (+18% par rapport à 2003, contre +3% 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 fondée sur une meilleure allocation des ressources et par conséquent génératrices 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 évaluées présentement à plus de 46 Milliard 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 la question de la gouvernance.

(48) A. BOUZIDI : « Des statistiques fiables : un besoin urgent » Le Quotidien d'Oran jeudi 11/11 2004

(49) Emplois temporaire très faiblement rémunérés :

- ESIL : emplois salariés d'initiatives locale ()
- IAIG : indemnité d'activité d'intérêt général
- TUPHIMO : Les Travaux d'Utilité Publique à Haute Intensité de Main-d'Oeuvre
- CPE : contrats de pré-emploi

- ...

3 – 5 / L'appréciation de la qualité de la gouvernance

C'est cette situation économique et sociale qui est saisie sur la base de critères objectifs (indicateurs quantitatifs) qui permet d'expliquer la perception de la gouvernance qui est fondée par contre sur des évaluations subjectives. Le rapport 2003 du PNUD avertit d'emblée qu'en la matière « le message central du R.M.D.H est le suivant : l'efficacité de la bonne gouvernance est la clé du développement humain ». Sur ce plan, l'Algérie est bien mal classée ce qui n'est guère étonnant même si on admet le biais de la subjectivité qui gouverne la méthode d'évaluation adoptée par la Banque Mondiale(50).

Rappelons que cette méthode est fondée sur des indicateurs agrégés de gouvernance à partir d'un vaste ensemble de données provenant de 13 agences spécialisées surveillant de près différents aspects des institutions de gouvernance dans la quasi-totalité des 173 pays membres de l'ONU. Sur la base de la définition de la gouvernance adoptée 3 aspects essentiels y sont définis à savoir.

- 1- Le processus de sélection, contrôle et remplacement des gouvernements.
- 2- La capacité du gouvernement à formuler et à appliquer efficacement des politiques.
- 3- Le respect que portent les citoyens et l'Etat aux institutions régissant les interactions économiques et sociales.

Au total 31 indicateurs sont classés en 6 catégories correspondant à ces trois aspects fondamentaux de la gouvernance.

* Le processus de gouvernance comporte 2 catégories.

- Voix et responsabilité.
- Instabilité politique et violence.

* Deux catégories également pour la capacité du gouvernement

- efficacité du gouvernement.
- Qualité de la réglementation.

* Deux pour le respect de la légalité.

- Etat de droit.
- Corruption.

1- La catégorie « **Voix et responsabilité** » comporte un certain nombre d'indicateurs mesurant les différents aspects du processus politique, les libertés civiles, les droits politiques et l'indépendance des médias. Elle mesure donc la manière dont les citoyens d'un pays peuvent participer à la sélection des gouvernants, surveiller ceux-ci et demander des comptes.

2- La catégorie « **instabilité politique et violence** » combine elle aussi plusieurs indicateurs qui mesurent la manière dont est perçue la probabilité d'une déstabilisation et d'un renversement de gouvernement par voie institutionnelle ou par recours à la violence.

3- « **L'efficacité du gouvernement** » combine dans un seul indice la perception de la qualité du service public, la qualité de la bureaucratie, la compétence des fonctionnaires, l'indépendance de la fonction publique des pressions politiques et la crédibilité du gouvernement.

Cet index est orienté vers les inputs requis pour que le gouvernement soit en mesure de produire et d'appliquer de bonnes politiques et d'assurer un bon service public.

4- « **L'Etat de droit** » est composé de plusieurs indicateurs qui mesurent le degré de confiance qu'ont les citoyens dans les règles conçues par la société et la manière dont ils s'y conforment. Ces indicateurs comprennent les perceptions relatives à la criminalité violente et non violente, l'efficacité et l'équité de l'appareil judiciaire et le respect des contrats et conventions.

(50) D.KAUFMANN; A. KRAAY; P. ZAÏDO-LOBATON : « Gouvernance Matters » Banque Mondiale. 1999

L'ensemble de ces indicateurs détermine la réussite d'un Etat dans l'établissement d'un environnement dans lequel des règles justes et équitables forment la bases de relations économiques et sociales.

5- « **La qualité de la régulation** » est orientée vers les politiques stricto-sensu. Ce critère inclut les mesures des politiques anti-libérales telles que le contrôle des prix ou une supervision bancaire inadéquate ainsi que la charge imposée par une réglementation excessive dans des domaines tels que le commerce extérieur et le développement des affaires.

6- « **Le niveau de corruption** » indique les perceptions de la corruption définie en tant qu'utilisation de la puissance publique à des fins d'enrichissement privé. En dépit de cette définition lapidaire, l'évaluation de ce phénomène (qui exprime sans doute le mieux l'état de mal gouvernance) est nuancée, allant de la fréquence des « paiements additionnels pour obtenir qu'une chose soit faite » en passant par les, impacts de corruption sur l'environnement des affaires jusqu'à la détermination de la « grande corruption » sur la scène politique ou la tendance des élites à la « prédation d'état ». L'existence de la corruption est souvent la manifestation d'un manque de respect tant du corrupteur (généralement une personne privée ou une firme) que du corrompu (en général un fonctionnaire) pour les règles qui gouvernent les relations et de ce fait représente un échec de gouvernance selon la définition de la Banque mondiale.

Tous ces indicateurs se fondent sur des perceptions c'est à dire sur l'opinion des experts concernant chaque aspect d'où leurs caractères subjectifs qui provoquent souvent des controverses autour de leur degré d'objectivité. Ces indicateurs sont exprimés par des chiffres allant de -2,5 à +2,5 (le chiffre le plus élevé étant le plus favorable) et sur une échelle comparative allant de 0 à 100. Si on se réfère donc à l'étude de la Banque Mondiale qui constitue une référence en la matière on remarque la nette faiblesse de la gouvernance en Algérie.

	0 - 100	-2,5 to +2,5
1- Voix et responsabilité	20,2	- 0,96
2- Instabilité politique et violence	09,7	- 1,54
3- Efficacité du gouvernement	32,5	- 0,59
4- Qualité de la régulation	34	0,54
5- Etat de droit	31,1	- 0,54
6- contrôle de la corruption	31,4	- 0,70

Source : construit par nous même sur la base des données de la Banque Mondiale
« Governance Indicators » 2003

L'Algérie est ainsi classée dans le dernier quart du classement des 173 pays membres de l'ONU en matière d'efficacité du gouvernement, de qualité de la régulation et de l'Etat de droit, ainsi que du contrôle de la corruption. Beaucoup moins pour l'indicateur voix et responsabilité. Quant à l'indicateur « instabilité politique et violence » il situe l'Algérie parmi les pays les plus instables et où règne la violence.

Il est vrai que l'Algérie a traversé une période qui justifie incontestablement cette perception. Cependant la situation s'est nettement améliorée sur ce plan et cette perception n'est plus de mise.

Même si ce classement et quelque peu sévère comme le dénonce le CNES qui affirme que « l'on semble attacher plus de poids à des appréciations d'ONG étrangères (ou nationales) qui n'ont pas fait la preuve de leur objectivité et dont la neutralité est souvent contestée,

qu'à l'information directe fournie à partir de faits et de réalités tangibles... » (51) il n'en demeure pas moins qu'il exprime, même si c'est de manière quelque peu appuyée, une situation générale bien réelle.

La situation de la gouvernance en Algérie éclaire parfaitement l'affirmation qu'il existe un rapport étroit entre d'une part la nature et la qualité de la gouvernance d'un pays et d'autre part la réussite ou l'échec des efforts que celui-ci déploie pour promouvoir le développement humain, à supposer même que ces efforts soient déployés »(52).

4 -/Un processus de changement institutionnel entravé (l'emprise des règles informelles)

En Algérie, en fait dans de nombreux pays notamment Africains, il est aisé de constater comme on vient de le voir qu'il n'existe pas de véritables institutions , c'est à dire des structures organisationnelles qui fonctionnent selon des règles bien établies et surtout où s'exerce une autorité un « morceau de pouvoir » pour reprendre l'expression de l'économiste algérien A.Bouzidi (53) .La tradition dans nos contrées demeure de tendance jacobine et la règle est celle de la concentration du pouvoir en un centre de gravité par où passe toutes les décisions importantes(on verra plus loin la théorie du trou noir).

Comme le souligne l'ex. secrétaire général du parti FLN, parti unique au pouvoir avant l'ouverture au multipartisme, A.MEHRI, dans un mémoire (54) remis au Président A.BOUTEFLIKA, (traitant de la crise et des solutions qui lui sont envisagées); à propos de la constitution : « 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. » Poursuivant, il 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'Etat 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 A.MEHRI 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'Etat 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 »

(51) CNES : « Rapport sur le développement humain 2001 » Alger 2002. p.8

(52) BANQUE MONDIALE : « Governance and Development » Washington D.C. 1992.

(53) A.Bouzidi : « Le processus d'institutionnalisation » le quotidien d'Oran 18/08/2005

(54) A.MEHRI « Mémoire envoyé à son excellence A.BOUTEFLIKA, Président de la République » Mars 2004

Les pratiques, tant politiques qu'économiques sont finalement comme l'attestent 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(55). Ce dernier fait montre, souligne encore le professeur A.Bouzidi, ainsi, de sa myopie, se supprimant 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 le premier 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.

5- / les objectifs d'une authentique réforme de l'Etat

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 Etat de droit ont été purement formelles n'induisant aucun changement notables dans le fonctionnement des institutions politiques, économiques et administratives, dans le sens d'une plus grande efficacité 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 la démocratie est une des causes majeures de la persistance du sous-développement en Afrique. (56). 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'Etat dans la conduite du développement, alors l'ouverture démocratique doit être la pierre angulaire des réformes. Une authentique réforme qui ne peut être appréhendée qu'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 et générateur 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); ainsi que le rôle conséquent en terme d'intermédiation réellement assumée des partis politiques.

5 -1 / sortir du « trou noir »

La monopolisation du pouvoir politique demeure à ce jour une des caractéristiques essentielles de nombreux Etats 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.

(55) A.BOUZIDI : op.cité ;

(56) G. NZONGOLA-NTALAJA : « Gouvernance et Développement » Conférence donnée à Holmenkollen Park Hôtel, Oslo, Norvège 25 mars 2003

Beaucoup d'analyses convergent pour mettre en exergue ce caractère constitutif des systèmes étatiques 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 » (57) .

Pour expliquer autrement le phénomène de concentration du pouvoir politique caractérisant les régimes politiques dans le contexte du monde arabe; sans rentrer dans des descriptions sans fin relatives au fonctionnement bureaucratique des systèmes socio économiques générateurs de corruption, d'inégalité, de pauvreté ... les rédacteurs du rapport sur le développement humain dans les pays arabes pour l'année 2004 (Rapport qui a fait couler beaucoup d'encre) (58) 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 tous ses composants, 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 Egypte ...) on serait passé ainsi du système de parti unique au système de pouvoir unique représenté par la personne du président de la république Alors qu'en monarchie (Maroc, Jordanie, Arabie Saoudite, Qatar...) et 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'Etat, fondamental, 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'Etat sans s'interroger en même temps sur le système politique qui anime les mécanismes du pouvoir, gère les conflits et répartit les ressources ?

(57) A.DAHMANI: p.229

(58) « Rapport sur le développement humain dans le monde arabe 2004 » ; PNUD 2004

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, comme l'affirment de nombreux chercheurs (59) d'abord politique, parce que des réformes économiques supposent une redistribution des pouvoirs dans le champs de l'Etat et un rééquilibrage entre l'Etat et les agents du champs économique...

La modernisation de l'Etat passerait par la neutralisation des moyens occultes de pouvoir au sommet de l'Etat , l'abolition dans les faits de la bipolarité du pouvoir d'Etat (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'Etat et à la législation en vigueur de tous les agents économiques, la libération de la société civile de la tutelle des services (syndicats, associations, journaux...)

Tout un programme qui demande aux plus puissants acteurs du champs politique de renoncer à leurs privilèges, pacifiquement , ou de continuer à subir la pression des acteurs sociaux au niveau interne mais aussi externes (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 psychopolitiques, 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 » (60)

5-2 / assurer la neutralité de l'administration

Sans doute, nul auparavant n'a eu des mots aussi crus, aussi forts pour caractériser le fonctionnement des administrations de l'Etat en Algérie . Il s'agit de A.BOUTEFLIKA l'actuel président Algérien qui déclarait publiquement :

« L'Etat est malade dans ses institutions, malade dans son administration, malade des pratiques à large échelle de passe-droits, de clientélisme, des abus de force et d'autorité, de privilèges inconsidérés, du gaspillage et du détournement impuni de ressources collectives, toutes circonstances qui ont affaibli l'esprit civique dans la nation, éloigné des compétences et des probités dans la gestion des affaires communes et perverti gravement le sens de l'Etat et du service public » (61)

(59) L.ADDI : « Réformes économiques et obstacles politiques » ; Le Quotidien d'Oran 24/06/04

(60) H.M. NOAH « Démocratie et transformation sociale en Afrique »

Revue IDARA (Alger) ; Volume 9 ; numéro 2 – 1999

(61) Discours du Président Algérien A.Bouteflika rapporté l'APS 29/05/1999

Il s'agit là d'une des nombreuses citations du président algérien A. Bouteflika qui s'était livré durant ses premières sorties médiatiques à de véritables réquisitoires contre les dérives de l'administration. Près de 6 années sont passées et le constat de carence est toujours d'actualité. « L'espoir insensé nourri par les citoyens d'avoir une administration rationnelle, impartiale et efficace a fini par se dissiper. La réforme en profondeur des institutions, la refondation politique de l'Etat et des structures économiques, sociales et culturelles, appelées par les vœux des citoyens, ont cédé aux fortes pressions politiques »(62)

Comment en effet qualifier cet immobilisme face à une administration qui semble fonctionner hors de toute logique ? L'Etat serait-il condamné à l'impuissance face au gaspillage, à la mauvaise gestion et à l'absence de transparence ?

Les institutions du pays seraient-elles intrinsèquement mauvaises ? On se pose en effet ces questions lorsqu'on observe comment la corruption s'est généralisée, comment le droit est rendu... Beaucoup d'analyses ont tenté d'approcher la nébuleuse bureaucratique et ses corollaires naturels que sont la corruption, le népotisme, les compromissions et les malversations. La critique se fait aujourd'hui ouvertement contre l'appareil d'Etat qui fonctionne mal. Il suffit de parcourir la presse quotidiennement pour s'en rendre compte..

Le phénomène bureaucratique a été un facteur favorisant et exacerbant les dérèglements de la machine économique - eu égard aux faiblesses du marché et à l'absence de rationalité politique et économique - et un facteur de blocage institutionnel et politique (63). Même sortie du régime du parti unique, l'administration algérienne a toujours été étroitement contrôlée par l'appareil d'Etat. On peut constater la parfaite osmose entre l'administration et le politique.

Ceci dit, cette situation n'est guère spécifique à l'Algérie. Sous d'autres cieux, les tentatives de monopolisation de l'administration sont choses courantes. Cette dernière est souvent sous la dépendance du politique, du gouvernement et des élus et donc se soucie peu des administrés. Cette situation ne peut que générer le despotisme, l'intolérance et la corruption à tous les niveaux.

La politisation de l'administration conduit inévitablement à des impasses et menace à terme l'Etat dans ses fondements. Les gouvernants admettent difficilement une autonomie de l'administration dans la gestion des affaires administratives. L'interférence du politique dans le choix des gestionnaires est claire, l'influence des partis politiques plus que manifeste. Les nominations aux postes de décision donnent souvent lieu à des pressions multiples entre groupes d'intérêts désireux de placer leurs partisans aux places stratégiques ou l'appartenance politique a plus de poids que les compétences professionnelles. D'où la suspicion généralisée des citoyens ordinaires à l'égard d'une « élite » politique nourrie de scandales et de concussion. Le citoyen observe l'enrichissement sans cause des commis de l'Etat.

La neutralité de l'administration vis à vis du pouvoir politique est sans conteste un objectif sous-jacent au premier. Il ne peut se réaliser que si le pouvoir politique s'ouvre à la compétition réelle, à l'alternance. Quand à sa mise à niveau pour plus d'efficacité dans la gestion du temps et des ressources cela relève des sciences managériales. Les moyens humains et financiers existent pour ce faire.

(62) M. Bensalah: « La déferlante bureaucratique » Le Quotidien d'Oran 05/ 11/ 2002

(63) A. LAMCHICHI « Algérie en crise » Ed. l'Harmattan 1991

4 - 1/ 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'Etat 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'Etat.(64)

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 (65) que les partis politiques n'ont pas joué leur rôle, avec d'autres que la structure du pouvoir n'était pas adaptée à leur intégration dans le champ politique.(66)

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. Véritable courroie 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. »

Or, il apparaît clairement, que pour diverses raisons, les intermédiaires démocratiques n'assument pas leur rôle.(67) « Les partis politiques et les organisations de la société rencontrent des difficultés immenses à assumer leurs rôles à l'exception de ceux qui gravitent en satellites du pouvoir. De nombreux partis et organisations sont assiégés par des pressions et des « complots scientifiques » plus ou moins importants selon la proximité ou l'éloignement à l'égard du pouvoir. Ces agissements ne sont pas des dépassements limités ou conjoncturels. Ils découlent d'une vision globale de gestion de la vie politique dictée par l'impératif de faire de « l'édifice démocratique » une simple devanture. Les concepteurs veillent, bien entendu, à ce que la vie politique soit conforme à cet édifice »(68)

Beaucoup d'expériences l'attestent et pas uniquement en Algérie. Beaucoup de pays ont vu la création d'un nombre impressionnant parfois 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 .(69) 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 .

(64) L. ADDI : « les partis politiques en Algérie et la crise du régime des grands électeurs »
Le Quotidien d'Oran 12/10/2003

(65) F. ROUBAUD « Démocratie électorale et inertie institutionnelle à Madagascar
Document de travail DIAL; DT/2001/03

(66) L. ADDI: op.cité

(67) K.BOUTALEB « La problématique de la transition démocratique au Maghreb: le rôle de la société civile »
Revue IDARA(Alger) ;Volume 10 ; numéro 2 - 2000

(68) A.MEHRI « Mémoire .. » op. cité

(69) F.ROUBAUD: op. cité

Cet aspect découle lui-même du phénomène de la versatilité des hommes politiques, qualifié 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 suivies 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 régularaient les échiquiers politiques dans les Etats 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.

« Cet état d'esprit est en partie imputable à la promesse démagogique selon laquelle la mise en place de régimes démocratiques se traduirait mécaniquement sur la croissance et le bien-être des populations, la désillusion de l'opinion publique sur les bienfaits de la transition est surtout motivée par le comportement des nouveaux élus, qui voient dans la concurrence électorale un nouveau moyen d'accaparer les ressources publiques (le détournement de fonds n'étant qu'un des nombreux avatars de cette tendance lourde).

Sur ce plan, il ne semble pas que la libéralisation du champ politique ait changé radicalement le mode de gestion patrimoniale de l'Etat ».(70) Ces propos sur le cas de Madagascar peuvent être parfaitement tenus pour l'Algérie et sans aucun doute pour beaucoup d'autres pays africains. Ainsi donc si l'on peut comprendre pourquoi les régimes ne veulent pas sacrifier leurs intérêts à court terme pour l'intérêt des pays à long terme, on peut en revanche se demander comme le souligne L.Addi a propos de l'Algérie pourquoi les partis d'opposition ne présentent pas de projets de réformes .

La réponse ne peut être recherché, affirme cet auteur, que dans la nature socio - historique des élites africaines qui se sentent plus proches de l'Etat que de la société , et qui sont donc plus attirée par des positions dans l'Etat 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 rôles d'intermédiation entre l'Etat 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'Etat et du pouvoir politique

Au delà de l'application de certaines mesures expérimentées dans beaucoup de pays pour tendre vers cet objectif: 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.

(71) F.ROUBAUD: op. cité

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 plus que toute autre considération, désormais de la refondation d'un Etat 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 » (Y.Barthelot)... « et il n'y a pas de fonctionnement de l'économie sans un Etat fort avec des lois et des règles qu'il est capable de faire appliquer ».(71). Soulignons que cette problématique a depuis longtemps été perçue en Algérie, depuis le défunt président H. BOUMEDIENNE qui affirmait vouloir construire un Etat et des institutions qui survivront aux hommes et aux évènements jusqu'à l'actuel président A. BOUTEFLIKA qui a constitué une commission nationale de réflexion sur la réforme de l'Etat 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'Etat de cette envergure, en Algérie comme dans de nombreux autres pays en Afrique en l'occurrence, de vouloir bâtir des Etat 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 constitué autours de privilèges et de rentes que nulle réforme ne peut les 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 constitutive 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 « disfonctionnements » 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 aux rythmes 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 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, de processus de décision et de contrôle des activités publiques.

En vérité, il faut aller au fond des choses pour conférer à une autre dynamique de refondation de l'état toutes ses significations, politique, économique et sociale. Tout d'abord restaurer tous les mécanismes d'équilibre des pouvoirs et de mise en jeu de la responsabilité politique. Premier objectif que nous avons déjà souligné .

L'expérience algérienne de ces deux dernières décennies montre en vérité toute la complexité et la difficulté de l'entreprise. Confondus jusqu'à la constitution de 1989 et formellement autonome depuis celle de 1996, rien n'a changé fondamentalement dans la pratique. Comme le politique s'est toujours décrété irresponsable, c'est l'administration et notamment ses représentants territoriaux qui a subit toutes les accusations.

(71) Y. BERTHELOT : cité dans « Repenser le Développement » op.cité ; p.79

Il est vrai qu'aux yeux du citoyen, l'administration de proximité polarise toute l'attente sociale insatisfaite et condense l'ampleur des responsabilités de l'état. Et faute de ne pouvoir influencer sur le fonctionnement du système ni directement, ni par le biais d'une représentation souvent contestable et contestée, elle force l'attente citoyenne à transformer ses demandes en revendications politiques assez virulentes et saccageuses (les événements vécus durant ces derniers années en Algérie, dans certaines contrées du pays, en sont encore une fois la démonstration éclatante).

Ainsi, comme nous l'avons souligné dans un travail antérieur(72), les conditions de fonctionnement des états et les conditions de transformations des états constituent aujourd'hui une préoccupation majeure. La transition démocratique est incontournable si on considère que la démocratie avec ses systèmes de contrôle politique et budgétaire sous le regard de la presse semble offrir les meilleurs garanties de transparence et de bonne gouvernance. Et seule une authentique réforme des Etats et du pouvoir politique dans le sens que nous avons tenté d'explicitier permettra cette transition.

(72) K. BOUTALEB : « Démocratie, Etat de Droit et Bonne Gouvernance en Afrique :le cas de l'Algérie »
Colloque international sur « Développement durable : leçons et perspectives »
Ouagadougou (Burkina Faso) Du 1 au 4 juin 2004

Bibliographie sélective

- J.AUSTRY « le scandale du développement » Rivière, 1968) ;
- R.DUMONT « L'Afrique noire est mal partie »
- A.SEN : « Un nouveau modèle économique : Développement, Justice, Liberté »
Odile Jacob – 2000
- A.SEN : « L'économie est une science morale » La Découverte – 1999
- A. SEN : « Développement as Freedom » Alfred A. Knopf, New York 2001
- H.BARTOLI « Repenser le Développement » Economica (unesco) Paris 1999
- A.DAHMANI : « L'Algérie à l'épreuve : l'économie politique des réformes(1980-1997 »
Casbah Editions ; Alger 1999.
- A.LAMCHICHI « Algérie en crise » Ed. l'Harmattan 1991
- J.FONTANEL : « les fondements de l'action économiques de l'Etat »
Grenoble, UPMF 2000
- A.SINDZINGRE : Dimensions économiques des réformes de l'Etat en Afrique
Subsaharienne, in « l'Afrique politique, réformes des Etats africains »
CEAN, Karthala, Paris. (2001)
- B.M « rapport sur le développement dans le monde » Washington 1987
- B.M « Sub – Saharian Africa, from crisis to sustainable growth : a long terme perspective »
World Bank Publication; Washington 1989
- B. M: « Governance and Development » Washington D.C. 1992.
- CNES : « Rapport sur le développement humain 2001 » Alger 2002.
- CNES : Rapport sur le développement humain 2002 Alger 2003
- FEMISE : « Rapport 2002 sur le partenariat Euro-Méditerranée »
- FMI : « Algeria country Report » Mars 2003
- PNUD : « Reconceptualizing governance » New York 1997.
- PNUD « Rapport mondial sur le développement humain 1994 » Economica ; Paris 1994
- PNUD « Rapport sur le développement humain dans le monde arabe 2004 » ;
- Rapport de la Commission sur la gouvernance européenne, COM(2002) 705, 11.12.2002
- A BOUAOUICHE : « L'Algérie à l'aube de l'an 2000 » El Watan du 28/11/1999
- A.BOUZIDI : « Le processus d'institutionnalisation » le quotidien d'Oran 18/08/2005
- A.BOUZIDI : « Des statistiques fiables : un besoin urgent »
Le Quotidien d'Oran le 11/11/ 2004
- L. ADDI : « Réformes économiques et obstacles politiques » ;
Le Quotidien d'Oran 24/06/04
- L. ADDI : « les partis politiques en Algérie et la crise du régime des grands électeurs »
Le Quotidien d'Oran 12/10/2003
- K. AÏT ZIANE et H. AMIMI : « Quelques appréciations sur la pauvreté en Algérie »
Revue « Economie et Management »N° 2 Mars 2003 – Tlemcen.
- K BOUTALEB: « 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 » Tlemcen nov. 2004
- K. BOUTALEB : « Du mythe socialiste à l'illusion libérale » EL-Wattan du 22/01/1992.
- K.BOUTALEB « La problématique de la transition démocratique au Maghreb
- S.BEN NEFISSA : « ONG, gouvernance et développement dans le monde arabe»
document de discussion n°46 MOST
- M.BENSALAH: « La déferlante bureaucratique » Le Quotidien d'Oran 05/ 11/ 2002

- R.CARLICK : « Le concept de gouvernance et ses implications en Afrique »
In « Démocratie et Développement : Mirage ou espoir raisonnable »
Karthala /Omalý Sy Anio ; Paris ; Antananarivo - 1999
- H. DE ALCANTARA:« Du bon usage du concept de gouvernance »
RISS, Mars 1998.
- R. B. FREEMAN., D. L. LINDAUER “ Why not Africa? “
NBER Working papers n° 6942, February.2004
- S.GOUMEZIANE : « Algérie : un système archaïque » CEDTIM 6 Mai 2004
- B. JESSOL : « L’essor de la gouvernance et ses risques d’échec :
le cas du développement économique »RISS, Mars 1998.
- D.KAUFMANN ; A. KRAAY; P. ZAÏDO-LOBATON : « Gouvernance Matters »
Banque Mondiale. 1999
- A.KACHER: «L’OUA à l’aube du 3^e millénaire...»Revue IDARA.Vol 9 n°1–Alger 1999
- A.KERZABI: « Les réformes institutionnelles : le cas de l’Algérie »
communication au colloque international sur « Analyse des changements
institutionnels :caractérisation, méthodes, théories et acteurs »
- S. MESPLE – SOMPS : « Quelques réflexions sur la situation économique et
sociale africaine et les politiques économiques préconisées
par le NEPAD » Doc. De travail DIAL juin 2002)
- H.M. NOAH « Démocratie et transformation sociale en Afrique »
Revue IDARA (Alger) ;Volume 9 ; numéro 2 – 1999
- G. NZONGOLA-NTALAJA : « Gouvernance et Développement » Conférence donnée
à Holmenkollen Park Hotel ; Oslo, Norvège 25 mars 2003
- L. OUELLET: « Gouvernance et rôles changeants de l’Etat moderne »
communication au séminaire sur la gouvernance au Burkina Faso- Novembre 1994
- F. ROUBAUD « Démocratie électorale et inertie institutionnelle à Madagascar »
DOCUMENT DE TRAVAIL DIAL DT/2001/03